



aer

Arbetsmarknads-
ekonomiska
rådet

Arbetsmarknads- ekonomisk rapport

Tudelningarna på arbetsmarknaden

Arbetsmarknadsekonomiska rådet 2017

© ARBETSMARKNADSEKONOMISKA RÅDET (AER)
BOX 55665
102 15 STOCKHOLM
TEL. 08-665 45 00
WWW.ARBETSMARKNADSEKONOMISKARADET.SE
INFO@ARBETSMARKNADSEKONOMISKARADET.SE
TEXT: AER
ORIGINAL FORMGIVNING: IRONS DESIGN & AER
TRYCK: ELANDERS SVERIGE AB
STOCKHOLM 2017
ISBN: 978-91-983043-9-8

Innehåll

Förord.....	1
1 Sammanfattning	3
1.1 Lönebildning och avtalsförhandlingar	4
1.2 Visstidsanställningar – hur fungerar de för marginalgrupper?	8
1.3 Utrikes föddas anknytning till arbetsmarknaden	11
1.4 Invandrades utbildning och färdigheter: vad kan skolan göra?	14
1.5 Aktiv arbetsmarknadspolitik och utrikes föddas etablering	16
1.6 Användning av och attityder till anställningsstöd	18
2 Lönebildning och avtalsförhandlingar	22
2.1 Läget inför avtalsrörelsen	22
2.2 Avtalade löneökningar och löneökningar utöver avtal	30
2.3 Industrins märkessättande roll	36
2.4 Möjligheterna till relativlöneförändringar mellan olika avtalsområden	56
2.5 Minimilöner och lönespridning	59
2.6 Slutsatser	66
3 Visstidsanställningar – hur fungerar de för marginal- grupper?	74
3.1 Anställningsskydd i Sverige, övriga Norden och EU	76
3.2 Visstidsanställda i Sverige, övriga Norden och EU.....	86
3.3 Analys av visstidsanställda i Sverige	100
3.4 Sammanfattning och avslutande diskussion	109
3.5 Slutsatser	112
4 Utrikes föddas anknytning till arbetsmarknaden	115
4.1 Sysselsättning, arbetskraftsdeltagande och arbetslöshet	115
4.2 Typen av sysselsättning.....	121
4.3 Total anknytningsgrad till arbetsmarknaden.....	141
4.4 Sammanfattande diskussion	144

5 Invandrares utbildning och färdigheter: vad kan skolan göra?	150
5.1 Färdigheter och arbetsmarknadsutfall för invandrare	151
5.2 Tidigare forskning om utbildningspolitiska åtgärder och skillnaden i prestationer mellan elever med inhemsk och elever med utländsk bakgrund	157
5.3 Svensk utbildningspolitik och skillnaden i prestationer mellan elever med inhemsk och elever med utländsk bakgrund	163
5.4 Slutsatser	177
6 Aktiv arbetsmarknadspolitik och utrikes föddas etablering	181
6.1 Den aktiva arbetsmarknadspolitik och etableringsuppdraget	183
6.2 Åtgärdernas effekter för inrikes respektive utrikes födda	187
6.3 Slutsatser	196
7 Användning av och attityder till anställningsstöd.....	201
7.1 Existerande anställningsstöd	201
7.2 Vår arbetsgivarenkät	204
7.3 Sammanfattning	218

Fördjupningar

2.1 Löneökningar utöver avtal	35
2.2 Internationellt konkurrensutsatta tjänster	43
2.3 Löneökning, märket och sysselsättningen	54
3.1 Olika former av visstidsanställningar i LAS och AKU	77
3.2 Reglering av visstidsanställningar i fyra kollektivavtal	83
3.3 Ekonometrisk analys av överrisker för visstidsanställning	97
5.1 Färdigheter och arbetsmarknadsutfall i Sverige	158
5.2 Förskoleutbildning och testresultat i Sverige	169
5.3 Åslunds och Nordström Skans segregeringsindex.....	176
6.1 Kostnaderna för arbetsmarknadsåtgärder.....	186

Förord

Arbetsmarknadsekonomiska rådet har funnits sedan april 2015. Rådets uppgift är att bedöma ”arbetsmarknadens funktionssätt och de faktorer som påverkar denna”. Mer precist ska rådet ”analysera hur lönebildningen, arbetsrätten och den aktiva arbetsmarknadspolitiken påverkar arbetsmarknadens funktionssätt. Ett särskilt fokus ska läggas på hur dessa tre faktorer påverkar s.k. svaga grupperns övergång till reguljär sysselsättning, samt hur dessa faktorer påverkar såväl företagets kompetensförsörjning som näringslivets produktivitetsutveckling. Dessutom ska rådet behandla hur såväl nivå som struktur på reala löneökningar påverkar sysselsättnings- och arbetslöshetsutvecklingen på den svenska arbetsmarknaden, samt bedöma hur löneökningarna bör vara utformade för att jämviktsarbetslösheten ska minska.”

Rådet upprättades och finansieras av Svenskt Näringsliv men arbetar helt självständigt. För att garantera oberoendet har rådet en fastställd budget för tre år, samma tid som ledamöternas mandatperiod. Nya ledamöter utses av Svenskt Näringsliv efter förslag från rådet.

Detta är rådets tredje rapport. Det sammanhållande temat är de tudelningar som idag kännetecknar den svenska arbetsmarknaden:

- ◆ Byggsektorn och den privata tjänstesektorn går bättre än den mer exportinriktade industrin. Arbetskraftsefterfrågan i den offentliga sektorn är också stark. Dessa skillnader är förmodligen inte bara ett konjunkturfenomen utan beror sannolikt också på strukturella förändringar i ekonomin som hänger samman med den demografiska utvecklingen. Detta utsätter industrins märkessättning i avtalsrörelserna för stora påfrestningar.
- ◆ De flesta arbetstagare har fasta anställningar. Men mer osäkra visstidsanställningar är mycket vanliga bland marginalgrupper som ungdomar, utrikes födda och lågutbildade. Detta kan vara en hittills förbisedd effekt av en sammanpressad lönestruktur.
- ◆ Det är välkänt att sysselsättningsgraden är lägre och arbetslösheten högre för utrikes än inrikes födda. Men det är också vanligare att utrikes födda arbetar deltid, är visstidsanställda eller har anställningar med lönekostnadssubventioner än inrikes födda. Utrikes föddas anknytning till arbetsmarknaden är således ännu lägre än som framgår av sysselsättnings- och arbetslöshetssiffrorna. Detta innebär stora utmaningar för såväl utbildnings- och arbetsmarknadspolitiken som lönebildningen.

Rapporten analyserar olika aspekter på dessa tre tudelningar.

Inför rapporten har vi genomfört ett antal intervjuer med olika parter på arbetsmarknaden. Vi vill tacka deltagarna i dessa. Vi vill även tacka Konjunkturinstitutet och Medlingsinstitutet för hjälp med data. Tack också till Ola Brinnen, arbetsrättsjurist vid Svenskt Näringsliv, Patrik Karlsson, arbetsmarknadsexpert vid Svenskt Näringsliv samt Sofie Rehnström, jurist vid LO, för synpunkter på de avsnitt i texten som avser reglerna om anställningsskydd i LAS och kollektivavtal.

Lars Calmfors (ordförande)

Petter Danielsson (sekreterare)

Ann-Sofie Kolm (ledamot)

Tuomas Pekkarinen (ledamot)

Per Skedinger (vice ordförande)

1 Sammanfattning

Det aktuella arbetsmarknadsläget kännetecknas av två grundläggande drag. Å ena sidan har vi en högkonjunktur som främst drivs av inhemsk efterfrågan. Det betyder att mer hemmamarknadsinriktade sektorer går bättre än industrin. Det är brist på arbetskraft i framför allt den offentliga sektorn och de privata tjänstesektorerna. Å andra sidan har vi svårigheter för lågkvalificerade, och då inte minst utrikes födda med låga färdigheter, att komma in på arbetsmarknaden. Båda dessa problem behandlas i denna rapport.

- ◆ Kapitel 2 behandlar *lönebildning och avtalsförhandlingar*. Särskilt intresse ägnas åt industrins märkessättning i en situation där lönebetalningsförmågan kan antas vara större i hemmamarknadsinriktade tjänstesektorer än i den internationellt konkurrensutsatta sektorn (främst industrin) på både kort och längre sikt. Fokus läggs också på frågan om i vilken utsträckning lägre minimilöner kan bidra till fler enkla jobb och därmed högre sysselsättning för lågutbildade.
- ◆ Kapitel 3 beskriver förekomsten av *visstidsanställningar* och visar hur vanliga dessa är bland marginella grupper på arbetsmarknaden. Det förefaller som en hög andel visstidsanställningar är ett sätt för företagen att anpassa sig till en sammanpressad lönestruktur. Kapitlet analyserar också i vilken utsträckning visstidsanställningar utgör en språngbräda till fasta anställningar respektive låser fast människor i osäkra jobb.
- ◆ Kapitel 4 försöker ge en mer heltäckande bild av de *utrikes föddas arbetsmarknadssituation* än den som ges av enbart sysselsättning och arbetslöshet. Kapitlet kartlägger omfattningen av reguljära jobb (som inte är subventionerade), fasta anställningar, heltidsanställningar och egenföretagande. En sådan heltäckande bild som beaktar fler dimensioner visar på en betydligt svagare arbetsmarknadsanknytning för utrikes födda än vad enkla sysselsättnings- och arbetslöshetssiffror gör.
- ◆ Kapitel 5 analyserar betydelsen av både *färdigheter och utbildning* för de *utrikes föddas sysselsättning och löner*. Kapitlet utmynnar i en diskussion av vilket bidrag till utrikes föddas etablering på arbetsmarknaden som skolan kan ge.
- ◆ Kapitel 6 summerar vilken kunskap som finns – från såväl svenska som utländska studier – om hur olika arbetsmarknadsprogram kan bidra till *utrikes föddas sysselsättning*.

- ♦ Kapitel 7 fokuserar på hur *anställningsstöd* kan hjälpa såväl nyanlända som andra vilka har svårt att komma in på arbetsmarknaden. Kapitlet bygger på en stor enkät om företagens användning av och attityder till anställningsstöd. Huvudfrågan är varför anställningsstöden inte används i större omfattning och vad som skulle göra dem mer attraktiva för arbetsgivarna.

1.1 Lönebildning och avtalsförhandlingar (kapitel 2)

Den svenska ekonomin befinner sig i högkonjunktur. Konjunkturen drivs mer av inhemsk efterfrågan än av exportefterfrågan. Bristen på arbetskraft är större i den offentliga sektorn, den privata tjänstesektorn och byggsektorn än i industrin. Det utsätter industrins märkessättning för påfrestningar. Förutsättningarna för att industrin ska upprätthålla sin lönenormerande roll ser dock bättre ut i 2017 års avtalsförhandlingar än inför förra årets avtal, eftersom LO-förbunden denna gång enat sig om gemensamma avtalskrav.

En starkare utveckling av inhemsk efterfrågan än av exportefterfrågan, och därför också för den mer hemmamarknadsinriktade sektorn än för den internationellt konkurrensutsatta sektorn, är emellertid sannolikt inte bara ett kortsiktigt konjunkturfenomen utan också en mer långsiktig *strukturell* utveckling. Sedan början av 1990-talet har Sverige haft stora bytesbalansöverskott, det vill säga ekonomin som helhet har haft ett stort positivt finansiellt sparande. Det har inneburit en gradvis förbättring av den finansiella nettoställningen (fordringar minus skulder) mot omvärlden. Det är osannolikt att Sverige i all framtid ska öka de finansiella nettofordringarna på utlandet (som andel av BNP). En åldrande befolkning kan nämligen antas innebära ett lägre sparande. Mindre försiktighetssparande till följd av lägre arbetslöshet kan också väntas minska hushållens sparkvot. Det finns vidare ett behov av fortsatt stora investeringar (inte minst i bostäder och infrastruktur). Till detta kommer att behovet av välfärdstjänster (vård, omsorg och utbildning) ökar när såväl antalet äldre som antalet yngre ökar. Allt detta talar för en hög inhemsk efterfrågan i förhållande till exportefterfrågan även på längre sikt. Följden blir då en *ombalansering* av ekonomin där hemmamarknadssektorn ökar i storlek i förhållande till den internationellt konkurrensutsatta sektorn.

En förskjutning i efterfrågan till förmån för hemmamarknadssektorn kommer att innebära att förädlingsvärdepriset ökar i hemmamarknadssektorn relativt den internationellt konkurrensutsatta sektorn (mer än som annars skulle ha skett beroende på långsammare produktivitetsökning). Det ökar hemmamarknadssektorns relativa lönebetalningsförmåga.

Industrins märkessättning

Det kan vara bra för sysselsättningen i hela ekonomin om den internationellt konkurrensutsatta sektorns (industrins) förutsättningar även fortsättningsvis får styra löneökningarna i hela ekonomin. Då kan den höga inhemska efterfrågan och relativprisökningarna för den hemmamarknadsinriktade sektorn leda till en stark sysselsättningsuppgång där. Men detta förutsätter ett tillräckligt utbud av arbetskraft med rätt kvalifikationer för att tillgodose hemmamarknadssektorns efterfrågan. De senaste årens stora flyktinginvandring innebär att det finns ett *potentiellt* sådant utbud. Men det måste omvandlas till ett faktiskt utbud genom väl fungerande utbildnings- och omskolningsinsatser och/eller genom att produktionen och lönebildningen omorganiseras så att enklare arbetsuppgifter kan utföras på mindre kvalificerade jobb som också betalas lägre.

Om dessa villkor inte uppfylls, kan löneökningar som bestäms av ”utrymmet” i industrin antas leda till bestående arbetskraftsbrist i den hemmamarknadsinriktade tjänstesektorn, byggsektorn och den offentliga sektorn. Arbetskraften allokeras då inte mellan sektorerna på det samhällsekonomiskt mest effektiva sättet i ett läge då arbetskraft skulle behöva föras över från den internationellt konkurrensutsatta sektorn till andra sektorer. Om löneökningarna inte till viss del anpassas till förutsättningarna i dessa sektorer, finns stor risk att allt större spänningar byggs upp i lönebildningssystemet och att den nuvarande samordningen med industrin som märkessättare till slut kollapsar. Det skulle kunna få mycket negativa följder för möjligheterna att trygga en återhållsam lönebildning.

Ett sätt att förebygga en sådan icke önskvärd utveckling kan vara att industrin i större utsträckning än idag i sin märkessättning väger in situationen i den övriga ekonomin. Ibland har det diskuterats om också internationellt konkurrensutsatta tjänstesektorer skulle kunna delta i märkessättningen. Vi har i vår analys skiljt mellan tjänstesektorer som är *direkt* internationellt konkurrensutsatta (det vill säga som säljer sin slutliga produktion i konkurrens med utländska producenter) och sådana som är *indirekt* internationellt konkurrensutsatta (industrinära tjänster som säljer en betydande del av sin produktion till industrin). Vi fann att utrymmet för lönekostnadsökningar (förädlingsvärdeprisökning + produktivitetsökning) i dessa två typer av tjänstesektorer (som delvis överlappar) har samvarierat väl med utrymmet i industrin. Samvariationen har dessutom ökat över tiden.

Men att inkludera internationellt konkurrensutsatta tjänstesektorer i märkessättningen löser inte det grundläggande problemet med att de hemmamarknadsinriktade tjänstesektorerna (och byggsektorn) kan förväntas gå betydligt bättre än industrin under kommande år. I en eventuell situation med ett otillräckligt utbud av arbetskraft till hemmamarknadssektorerna kan det krävas mer radikala föränd-

ringar av avtalssystemet. En tillbakablickande analys visar att detta inte är något hastigt uppkommande problem. Det tycks finnas en trend där samvariationen mellan utrymmena för lönekostnadsökningar i tjänstesektorn som helhet och i industrin blivit allt mindre över tiden.

Skillnaden mellan totala och avtalade löneökningar utgör en *restpost* som främst beror på lokala löneökningar utöver de centrala avtalen. Ett möjligt scenario är att ett lågt industrimärke som blir styrande för hela ekonomin kombineras med högre lokala löneökningar. Vi finner stöd för att restpostens storlek samvarierar med bristen på arbetskraft. Lägre avtalade löneökningar har också inneburit en större restpost. Men dessa samband är ganska svaga. Restpostens andel av de totala löneökningarna har vidare minskat över tiden. Slutsatsen blir att låga avtalade löneökningar antagligen i varje fall på kort sikt håller nere också de totala löneökningarna.

I en mer långvarig situation med bättre förutsättningar för de hemmamarknadsinriktade sektorerna än för industrin kan man inte utesluta lägre avtal för industrin än på andra håll. Det skulle i så fall markera ett brott mot tidigare mönster: över tiden har spridningen i avtalade löneökningar (men inte i totala löneökningar) mellan olika sektorer minskat. Det är oklart vad en sådan förändring skulle innebära för samordningen av avtalsförhandlingarna. Industrins avtal skulle fortfarande kunna slutas först och bli styrande för den genomsnittliga löneökningstakten i ekonomin, även om (en del) andra sektorer skulle lägga sig högre. Men det förutsätter i så fall förmodligen en bred samsyn mellan olika parter om vilka relativlöneförändringar som är motiverade. Det kan vara svårt att uppnå. Utan en sådan samsyn finns stora risker för att en fungerande samordning bryter samman och på sikt leder till samhällsekonomiskt alltför höga löneökningar.

Minimilöner och lågkvalificerade jobb

Sänkta minimilöner skulle bidra till en bättre sysselsättningsutveckling för både lågkvalificerade i allmänhet och lågkvalificerade invandrare i synnerhet. Sådana förändringar innebär emellertid en konflikt mellan sysselsättnings- och fördelningsmål i den mån lägre minimilöner skulle sänka lönerna också för dem som ändå skulle få jobb och därmed öka spridningen i såväl lön före skatt som disponibel inkomst.

Minimilönerna kan sänkas på olika sätt:

1. En allmän sänkning av minimilönerna i avtalen där dessa ligger högst.
2. Att i kollektivavtalen definiera ”nya” typer av enkla jobb och införa betydligt lägre minimilöner bara för dessa.

3. Att parterna förhandlar fram tidsbegränsade ingångsjobb för nyinträdande på arbetsmarknaden (främst ungdomar och nyanlända) med avsevärt lägre ingångslöner än dagens minimilöner.

Metod 2 är troligen den bästa avvägningen mellan sysselsättnings- och fördelningsmål. Å ena sidan ger den permanenta lönesänkningar för vissa typer av arbeten. Å andra sidan avgränsas förhoppningsvis lönesänkningarna bara till dessa jobb. För metoden talar vidare att det enligt enkätstudier krävs mycket stora lönesänkningar för att många arbetsgivare ska vara villiga att anställa till exempel utomeuropeiska invandrare/flyktingar. Sannolikheten för att sådana betydande lönesänkningar ska accepteras borde vara störst om det går att definiera nya typer av enkla jobb som inte redan finns och som därför inte har tidigare innehavare.

Vi har i en enkät frågat ett stort antal företag om huruvida de skulle anställa på nya typer av ”enkla jobb” om det kunde ske till löner på 14 000–15 000 kronor och om vilka slags jobb det i så fall skulle vara fråga om. Cirka en tredjedel av de företag som svarade uppgav att de skulle göra sådana anställningar. Typen av jobb och hur dessa karakteriserades varierade förstås. Men det var genomgående fråga om avlastningsfunktioner: vaktmästare, receptionist, allt-i-allo, ”hustomte”, handräckning/hantlangning (på byggen), ”plock och pack” (på lager) och så vidare. Svaren tycks indikera att det finns en potentiell efterfrågan på lågkvalificerad arbetskraft som idag inte realiseras till följd av höga minimilöner.

Från facklig sida finns en oro för att nya enklare låglönejobb skulle utgöra substitut för de mer kvalificerade jobben och därmed på sikt dra ner lönerna också för dem. Men det är fullt möjligt att nya jobb med låga kvalifikationskrav i stället skulle utgöra *komplement* till de redan existerande. I så fall kan tillkomsten av enkla jobb i stället höja lönerna för redan anställda.

Forskningen kan inte generellt svara på frågan hur lönerna för redan anställda skulle påverkas av fler enkla jobb med låga löner. Den forskning som finns om effekterna av immigration av lågkvalificerade på lönerna för inhemskt födda lågkvalificerade har emellertid relevans i sammanhanget. En del studier för USA respektive Västeuropa har funnit att immigranter, genom att ta över manuella rutinarbeten, visserligen pressar ner lönerna för dessa arbeten, men samtidigt höjer lönerna för inhemskt födda därför att de ”trängs över” till mer komplexa jobb med abstrakta och kommunikativa arbetsuppgifter. Andra studier har kommit till andra resultat. Men det är uppenbarligen inte självklart att nya lågbetalda jobb behöver sänka lönerna för redan sysselsatta.

Det har påpekats i debatten att nya lågkvalificerade jobb till lägre löner skulle kunna attrahera ny arbetskraftsinvandring från i första hand EU-länder i Östeuropa med låga inkomstnivåer. Det är svårt att veta hur stor sannolikheten är. Den

stora bostadsbristen i Sverige borde verka avhållande på sådan immigration. Till den del den ändå sker skulle nya låglönejobb inte bidra till att lösa sysselsättningsproblemen för flyktinginvandrare och andra grupper med svag ställning på den svenska arbetsmarknaden. En möjlighet att då hantera problemet kunde vara att utforma de nya jobben som ett arbetsmarknadsprogram (som inte behöver erbjudas arbetskraftsinvandrare från övriga EU) eventuellt med något mer eller mindre symboliskt statligt subventionsinslag. Liksom med YA-jobben skulle detta arbetsmarknadsprogram i så fall kräva branschspecifika kollektivavtal.

En fara med sänkta minimilöner är att människor permanent fastnar på mycket lågavlönade jobb. Goda möjligheter till utbildning bör därför erbjudas. Eftersom erfarenheterna visar att arbetsgivare ofta upplever det som betungande att själva behöva ta ansvar för och/eller administrera sådan utbildning bör de inte involveras. I stället bör generösa villkor för utbildning (bland annat i form av ekonomiskt stöd) erbjudas direkt till enskilda individer. Det får sedan vara upp till de enskilda individerna om de vill förlägga sin utbildning till fritid eller komma överens med arbetsgivaren om ledighet för studier.

1.2 Visstidsanställningar – hur fungerar de för marginalgrupper? (kapitel 3)

Tudelningen av den svenska arbetsmarknaden avser inte endast sysselsättning och arbetslöshet utan även anställningsform. Ungdomar, utrikes födda, lågutbildade, anställda i jobb med låga kvalifikationskrav och personer med låga färdighetsnivåer är oftare visstidsanställda än andra grupper. Denna överrepresentation av marginalgrupper är större i Sverige än i andra länder som vi jämför med.

Efter en lång period med gradvis liberalisering av villkoren för visstidsanställningar i Lagen om anställningsskydd (LAS) har Sverige idag ett av de minst restriktiva regelverken inom OECD i detta avseende. Samtidigt är regleringen av tillsvidareanställningar mycket strikt. Under de senaste åren har visserligen en viss återreglering av visstidsanställningar skett, men Sverige har fortfarande en av de största skillnaderna i reglering mellan tillsvidare- och visstidsanställningar bland OECD-länderna.

Visstidsanställningar är förknippade med mindre jobbtrygghet, lägre lön och färre anställningsförmåner än tillsvidareanställningar. Men den kanske viktigaste aspekten är i vilken mån visstidsanställningar är en språngbräda till fasta anställningar. I den mån visstidsanställningarna fungerar på detta sätt finns det skäl att

vara mer positiv till dem än om de främst leder till en rundgång mellan sådana anställningar och arbetslöshet.

Stor skillnad i regleringens styrka mellan tillsvidare- och visstidsanställningar kan ha flera negativa konsekvenser. Dels ökar arbetsgivarnas drivkrafter att anställa på visstid i stället för på fasta jobb eftersom det är enklare och billigare. Detta leder till överdrivet många visstidsanställningar. Dels blir arbetsgivarna mindre benägna att omvandla visstidskontrakt till tillsvidareanställningar eftersom man då undviker väsentligt högre uppsägningskostnader. Följden blir mer rundgång mellan visstidsanställningar och arbetslöshet. Sammantagna kan dessa effekter innebära högre friktionsarbetslöshet och minskad jobbtrygghet. Men även andra institutioner på arbetsmarknaden, som lönebildningen, kan påverka omfattningen av visstidsanställningarna. Detta har hittills ägnats mycket lite intresse i forskningen.

Visstidsanställningar i marginalgrupper

Andelen visstidsanställda av det totala antalet anställda i Sverige har inte förändrats mycket de senaste tio åren. År 2015 var andelen 17 procent. Det är främst i ett annat avseende som Sverige utmärker sig i förhållande till andra länder: visstidsanställningarna är i hög grad koncentrerade till marginalgrupper. Vi har beräknat *överrisker* för visstidsanställning i olika marginalgrupper i Sverige samt Danmark, Finland, Norge och EU i genomsnitt. Med överrisk avses kvoten mellan sannolikheten för att anställda är det på visstid i en marginalgrupp och motsvarande sannolikhet i en utvald annan grupp. Vid lika sannolikhet blir kvoten ett. Ett värde på exempelvis två innebär dubbelt så hög sannolikhet att vara visstidsanställd i marginalgruppen i fråga.

Överriskerna var 2015 högst i Sverige för följande grupper (med kvoterna inom parentes): 15–24-åringar relativt 25–64-åringar (4,95), födda utanför EU28 relativt inrikes födda (1,72), anställda i yrken med låga kvalifikationskrav relativt anställda i andra yrken (2,19) samt anställda med låg färdighetsnivå i läs- och skrivkunnighet relativt anställda med en högre färdighetsnivå (2,16). För gruppen lågutbildade relativt icke lågutbildade var överrisken i Sverige den näst högsta (1,93) bland jämförelseländerna.

Vi gör en ekonometrisk analys med hjälp av paneldata för olika länder (det vill säga data som utnyttjar variation både mellan länder och över tiden) för att undersöka vilken betydelse anställningsskyddslagar och lönebildning har för överriskerna för visstidsanställning. Skattningarna ger föga förvånande stöd för ett negativt samband mellan en stark reglering av visstidsanställningar och överriskerna. Resultaten för graden av reglering av tillsvidareanställningar är mindre tydliga.

Ett intressant resultat är att vi finner tydliga belägg för ett positivt samband mellan olika mått på hur sammanpressad lönestrukturen är och överriskerna: mindre löneskillnader samvarierar med större överrisker för visstidsanställning. En trolig förklaring är att höga lönegolv försvårar en anpassning nedåt av de totala arbetskraftskostnaderna (lön plus kostnader för anställningsskydd) som kompensation för den ökade osäkerhet för arbetsgivarna som en tillsvidareanställning för med sig. Arbetsgivarna kan då bli mer benägna att endast visstidsanställa och då särskilt för marginalgrupper, eftersom osäkerheten där är störst. Det är en viktig slutsats. De höga minimilönerna och de små löneskillnaderna i Sverige bidrar förmodligen inte bara till färre jobb för marginalgrupper utan också till att dessa jobb blir mer otrygga. Detta har inte tidigare uppmärksammats tillräckligt.

Övergångssannolikheter från visstidsanställning och arbetslöshet

Vi analyserar också övergångar mellan olika tillstånd för personer på den svenska arbetsmarknaden. Vi jämför övergångssannolikheter för inrikes och utomeuropeiskt födda. Övergångssannolikheterna för visstidsanställda – på ett kvartals, ett års och nära två års sikt – är genomgående mindre fördelaktiga för de utomeuropeiskt än de inrikes födda. Sannolikheterna att gå från visstids- till tillsvidareanställning ökar visserligen ju längre tidshorisonten är, men de är lägre för utomeuropeiskt födda än inrikes födda, samtidigt som sannolikheterna att bli arbetslös är högre. Så till exempel var övergångssannolikheten till fast anställning på nära två års sikt 37,6 procent för utomeuropeiskt födda mot 44,6 procent för inrikes födda 2015. Gapet i övergångssannolikheter mellan de två grupperna har dessutom ökat sedan finanskrisen.

Analysen av övergångar från arbetslöshet till visstidsanställningar och sannolikheten att kvarstå i arbetslöshet visar ett liknande ofördelaktigt mönster för utomeuropeiskt födda jämfört med inrikes födda. Men det är också tydligt att det i båda grupperna verkar vara bättre för de framtida arbetsmarknadsutsikterna att vara visstidsanställd än arbetslös. Sannolikheten att vid en senare tidpunkt vara arbetslös är klart högre om man i utgångsläget är arbetslös, samtidigt som sannolikheten att få tillsvidareanställning är lägre. Detta är förenligt med den forskning som pekar på att visstidsanställningar fungerar som språngbräda in på arbetsmarknaden.

Visstidsanställningar tycks vara viktigare som inkörsport till arbetsmarknaden för utomeuropeiskt födda än för inrikes födda. Visserligen är sannolikheten att en visstidsanställd övergår till en tillsvidareanställning lägre för personer födda utanför Europa än för inrikes födda, samtidigt som sannolikheten att bli arbetslös

är högre. Men de relativa sannolikheterna – i förhållande till personer som initialt är arbetslösa – är genomgående mer fördelaktiga för utomeuropeiskt födda. Detta tycks gälla oberoende av vistelsetid i Sverige. Så till exempel var 2015 sannolikheten att på nära två års sikt få en tillsvidareanställning 25,4 procentenheter högre för utomeuropeiskt födda som initialt var visstidsanställda än bland dem som i stället varit arbetslösa, medan motsvarande skillnad för inrikes födda endast var 19,8 procentenheter.

Bör visstidsanställningar försvåras eller underlättas?

Andra länders erfarenheter tyder på att reformer som ensidigt fokuserar på att försvåra visstidsanställningar – antingen genom mer restriktiva regler för dessa eller genom särskild beskattning likt den som under de senaste åren införts i flera länder – inte är effektiva medel för att skapa fler och tryggare jobb. Risken med sådana ensidiga åtgärder är att det skapas färre visstidsjobb med minskad total sysselsättning som följd. Fördelningseffekterna av sådana åtgärder kan dessutom vara problematiska, eftersom vår analys visat att visstidsanställningar förefaller vara viktigare för utomeuropeiskt än inrikes födda som språngbräda till fastare etablering på arbetsmarknaden.

En stor skillnad i regleringens styrka mellan tillsvidareanställningar och visstidsanställningar – som i Sverige – kan påverka arbetsgivarnas drivkrafter på två sätt. För det första ökar deras benägenhet att anställa på visstid i stället för på fasta jobb, eftersom det är enklare och mindre kostsamt. För det andra blir arbetsgivarna mindre benägna att omvandla visstidskontrakt till tillsvidareanställningar, eftersom man då undviker höga uppsägningskostnader.

Vi finner också ett positivt samband mellan en sammanpressad lönestruktur och överrisker för visstidsanställning bland marginalgrupper. Därför kan en kombination av åtgärder vara mest effektiv för att minska de stora överriskerna för visstidsanställning i marginalgrupper. Dels kan det vara önskvärt att minska skillnader i reglering mellan tillsvidare- och visstidsanställningar från ”båda hållen”, dels kan lönespridningen i den nedre delen av lönefördelningen behöva öka.

1.3 Utrikes föddas anknytning till arbetsmarknaden (kapitel 4)

Det är välkänt att utrikes födda har högre arbetslöshet och lägre sysselsättningsgrad än inrikes födda. Utrikes födda deltar också i mindre utsträckning på arbetsmarknaden och är i större utsträckning långtidsarbetslösa. Detta gäller framför allt invandrare från Afrika och Asien. Skillnaderna mellan inrikes och utrikes födda minskar dock med vistelsetid i Sverige. Men utjämningsprocessen tar lång tid

och de flesta invandrargrupper har inte uppnått samma sysselsättningsgrad som inrikes födda ens efter lång tid i Sverige.

Anknytningen till arbetsmarknaden för utrikes födda anställda

Arbetslöshets- och sysselsättningssiffrorna ger emellertid en ofullständig bild av anknytningen till arbetsmarknaden för de utrikes födda. De har en svagare anknytning än inrikes födda också när de är sysselsatta. Exempelvis är utrikes födda betydligt oftare än inrikes födda anställda på visstidskontrakt eller med anställningsstöd i stället för på reguljära tillsvidareanställningar. De är också i större omfattning deltidsanställda i stället för heltidsanställda. Det innebär att skillnaderna i enbart arbetslöshet och sysselsättning mellan inrikes och utrikes födda underskattar skillnaderna i arbetsmarknadsanknytning.

För att få en uppfattning om de *anställdas* anknytning till arbetsmarknaden beräknar vi andelen av dessa som är fast heltidsanställda i olika grupper. Anställda från Afrika och Asien har en betydligt svagare anknytning till arbetsmarknaden än inrikes födda anställda. Det beror främst på att personerna i de förra grupperna oftare är visstidsanställda än inrikes födda. Att utrikes födda från Afrika och Asien i större omfattning än inrikes födda är anställda på deltid i stället för heltid bidrar också till att förklara skillnaderna i anknytningsgrad för anställda. Skillnaderna blir dock mindre när man jämför utrikes födda med lång vistelsetid i Sverige med inrikes födda. Att andelen visstidsanställda är hög för utrikes födda med korta vistelsetider är inte förvånande. Andelen visstidsanställda är nämligen hög i alla grupper som är nyinträdande på arbetsmarknaden.

Egenföretagande

Egenföretagande är en annan sysselsättningsform som måste beaktas när man diskuterar anknytningen till arbetsmarknaden. Egenföretagande lyfts ofta fram som en lösning på sysselsättningsproblemen för utrikes födda. Men det finns skillnader i egenföretagandet mellan inrikes och utrikes födda. Enligt forskningen är utrikes födda egenföretagare i större utsträckning verksamma i arbetsintensiva branscher med låga vinstmarginaler än inrikes födda. Utrikes föddas egenföretagande sker också mer sällan i aktiebolagsform och är oftare motiverat av brist på sysselsättningsalternativ. Vidare är egenföretagande i regel mer riskfyllt än anställning. Egenföretagande kan därför många gånger ses som en sysselsättningsform med svagare anknytning till arbetsmarknaden för utrikes än för inrikes födda.

Den totala anknytningsgraden för utrikes födda

För att få ett övergripande mått på den totala anknytningsgraden till arbetsmarknaden har vi också beräknat andelen av olika befolkningsgrupper som är fast heltidssysselsatta. Av utomeuropeiskt födda är endast 35 procent i fast heltidssysselsättning, medan 61 procent av de inrikes födda är sysselsatta på detta sätt. Det betyder att de utomeuropeiskt föddas anknytningsgrad till arbetsmarknaden endast är 57 procent av den för de inrikes föddas. Den viktigaste faktorn för att förklara denna skillnad är att de utomeuropeiskt föddas sysselsättningsgrad bara uppgår till drygt 70 procent av inrikes föddas. En annan viktig förklaring är att de utomeuropeiskt födda i sysselsättning i betydligt högre grad är anställda på visstid eller med anställningsstöd än inrikes födda. Andelen fast sysselsatta av dem i sysselsättning är bara 83 procent av den för inrikes föddas. Andelen personer med fast sysselsättning som arbetar heltid är av mindre betydelse för att förklara skillnaden i total anknytningsgrad mellan hela gruppen utomeuropeiskt födda och inrikes födda.

Den grupp som har svagast anknytning till arbetsmarknaden är utrikes födda från Afrika. I denna grupp har endast en dryg fjärdedel fast heltidssysselsättning. Den totala anknytningsgraden för utrikes födda från Afrika är därmed endast 42 procent av den för inrikes födda. Den viktigaste faktorn för att förklara skillnaden är också här att sysselsättningsgraden är betydligt högre för inrikes födda. Den näst viktigaste är en högre andel av de sysselsatta i fasta anställningar. Att de inrikes födda i fast anställning arbetar heltid i större utsträckning än utrikes födda från Afrika bidrar emellertid också till att förklara skillnaden.

Kvinnor har en lägre total anknytningsgrad till arbetsmarknaden än män oavsett födelseregion. Detta förklaras framför allt av att kvinnor arbetar heltid i mindre utsträckning än män. Skillnaderna i anknytningsgrad till arbetsmarknaden mellan inrikes och utrikes födda är ännu större för kvinnor än män. Det beror främst på att sysselsättningsgraden skiljer sig åt mer. Genomgående är dock anknytningen till arbetsmarknaden för utrikes födda starkare i grupper med längre vistelsetider.

Huvudslutsatsen är att anknytningsgraden till arbetsmarknaden grovt underskattas om man bara studerar skillnaderna i sysselsättningsgrad. Vårt anknytningsmått – andelen fast heltidssysselsatta av befolkningsgruppen – visar att utrikes födda från i första hand Afrika och Asien har en mycket mer utsatt position på arbetsmarknaden än vad som framgår om man bara ser på sysselsättnings- och arbetslöshetssiffrorna.

1.4 Invandrarers utbildning och färdigheter: vad kan skolan göra? (kapitel 5)

Det finns stora skillnader i färdigheter mellan personer med inhemsk och personer med utländsk bakgrund. Första och andra generationens invandrare har lägre utbildningsnivå än personer med inhemsk bakgrund och presterar sämre i internationella färdighetstester som OECDs PIAAC-studie av den vuxna befolkningen. Det gäller även när man kontrollerar för utbildningsnivå. Testerna mäter färdigheter i läs- och skrivkunnighet, numerisk förmåga och problemlösning.

Vi visar att arbetsmarknaden belönar färdigheter lika mycket oberoende av om personerna har inhemsk eller utländsk bakgrund. För personer på samma prestationsnivå i PIAAC finns i stort sett inga skillnader i arbetsmarknadsutfall mellan de två grupperna. Analysen tyder snarast på att avkastningen på färdigheter i till exempel läs- och skrivkunnighet i form av lön och sysselsättningsgrad är något högre för personer med invandrabakgrund än för personer med inhemsk bakgrund. Skillnaderna i arbetsmarknadsutfall mellan personer med inhemsk och personer med utländsk bakgrund beror således i huvudsak på skillnader i färdigheter. Skolan är det viktigaste medlet för att påverka färdighetsnivån. Därför är det naturligt att fråga sig i vilken mån den svenska skolan lyckas med att höja färdighetsnivåerna hos elever med utländsk härkomst.

Sambandet mellan vistelsetid i landet och gapet i färdigheter till elever med inhemsk bakgrund kan användas som en indikator på den svenska skolans förmåga att bibringa invandrarelever färdigheter. Ju tidigare invandrabarn anlät till Sverige, desto längre tid har de tillbringat i det svenska skolsystemet. Därför har färdighetsnivån påverkats mer av svensk skola för invandrabarn med lång vistelsetid än för invandrabarn med kort vistelsetid.

Vi använder data från den nyligen publicerade PISA-undersökningen 2015 för att kartlägga färdighetskillnader mellan första och andra generationens invandrare. Den nya PISA-studien visar att Sverige lyckats bryta den tidigare negativa trenden och att de genomsnittliga resultaten har förbättrats för samtliga tre studerade färdigheter (läs- och skrivförmåga, räkning och naturvetenskap). Samtidigt har skillnaderna i kunskaper mellan inrikes och utrikes födda minskat något i förhållande till föregående PISA-undersökning. Sverige har emellertid fortfarande ett av de största gapen i OECD.

Vi delar upp första generationens invandrare i barn som anlände före och efter sex års ålder. Även om resultaten för barn som anlät före sex års ålder är lägre än i de flesta jämförelseländer, så verkar färdigheterna öka jämförelsevis snabbt med vistelsetid i landet. Skillnaden i testresultat, justerad för familjebakgrund, mellan elever som anlände före och efter sex års ålder är en av de största bland de länder vi

studerar. Det talar för att svensk skola trots allt lyckas ganska väl med att öka färdighetsnivåerna för barn med utländsk härkomst, även om betydande skillnader till elever med inhemsk bakgrund kvarstår.

Tyvärr finns ganska lite forskning om vilka specifika utbildningsåtgärder som är effektiva för att minska skillnader i färdigheter mellan elever med inhemsk och elever med utländsk bakgrund. Det beror främst på att det är svårt att hitta data som gör det möjligt att skilja orsakssamband från slumpmässiga samband. Den mesta tidigare forskningen har därför varit begränsad till att dokumentera enkla samband mellan olika typer av utbildningsåtgärder och skillnader i färdighetsgapets storlek i olika länder. Resultaten tyder på ett samband mellan extra språkundervisning och förskoleutbildning å ena sidan och ett mindre färdighetsgap å andra sidan.

Sverige har, liksom övriga nordiska länder, en väl utbyggd förskola. Ny forskning har betonat förskolans betydelse för färdigheterna. Flera studier från engelskspråkiga länder har visat att barn från utsatta grupper gynnas särskilt mycket av att gå i förskola. Det kan därför antas vara ett effektivt medel för att höja färdighetsnivån hos barn med invandrarbakgrund.

Barn med inhemsk och barn med utländsk bakgrund har ungefär lika ofta gått i förskola någon gång. Men PISA-data visar att tiden i förskola är kortare för barn med invandrarbakgrund. Så till exempel är andra generationens invandrarbarn underrepresenterade bland de barn som går i förskola längre tid än ett år. Samtidigt är sambandet mellan deltagande i förskolan och testpoäng i PISA starkare för barn med utländsk bakgrund än för barn med inhemsk bakgrund. Det tyder på att åtgärder som uppmuntrar invandrarfamiljer att låta sina barn gå i förskolan är ett effektivt sätt att minska färdighetsskillnaderna. Av samma skäl är vårdnadsbidrag – för barnomsorg i hemmet – en subvention som sannolikt bidrar till att öka skillnaderna i färdigheter.

Goda språkkunskaper är en förutsättning för att lyckas med all slags utbildning. Skolan kan förbättra invandrarbarns språkkunskaper genom extraresurser för språkundervisning. En indikator på mängden extraresurser är antalet utbildningstimmar. Enligt tidigare forskning har antalet utbildningstimmar en positiv effekt på färdigheter som de mäts i PISA. När vi jämför antalet utbildningstimmar för barn med svensk respektive utländsk bakgrund är det tydligt att skolan satsar på extra språkundervisning för invandrarbarn. Särskilt första generationens invandrare som anlänt efter sex års ålder tycks vara en prioriterad grupp. Kvoten mellan antalet timmar språkundervisning för invandrarbarn och antalet timmar för barn med inhemsk bakgrund är en av de högsta i de länder vi studerar. Extra språkundervisning utanför ordinarie skoltid ges också i stor omfattning i Sverige. Men

antalet skoltimmar i svenska för invandrarbarn är ändå litet i Sverige i förhållande till andra länder. Det speglar främst att den svenska skoldagen generellt är kort. Det kan motivera ännu större satsningar på extraundervisning för invandrarbarn så att tillräcklig tid ges till det.

Friskolor och ett fritt skolval skiljer skolsystemet i Sverige från det i resten av OECD. Tidigare svenska studier har visat att friskolereformen haft en liten, men positiv, effekt på elevernas resultat. Samtidigt har segregering av elever med olika bakgrund ökat. Det förefaller som om familjer med inhemsk bakgrund är mer benägna än familjer med invandrabakgrund att utnyttja möjligheten att byta till bättre fungerande skolor.

PISA-data visar att segregering i skolan efter invandrar- respektive inhemsk bakgrund är större i Sverige än i många andra länder. Tendensen – liksom i många andra länder – är dessutom att skolsegregeringen ökar. Nivån är dock fortfarande lägre än i till exempel Storbritannien och USA. Ökad segregering är oroande om den innebär att barn med utländsk bakgrund koncentreras till sämre fungerande skolor. Tidigare amerikanska studier visar nämligen att barn från utsatta grupper påverkas mer negativt av dåliga skolor än barn från andra bakgrunder.

Trots att den svenska skolan lyckas relativt väl med att förbättra färdigheterna hos invandrarbarn, är det orealistiskt att skolan helt ska lyckas överbrygga färdighetsgapet mellan personer med inhemsk och personer med utländsk bakgrund. En stor del av alla nyanlända är för gamla för den svenska skolan och även de som anländer i skolåldern är socioekonomiskt och språkligt missgynnade. Ett betydande färdighetsgap mellan personer med inhemsk och personer med utländsk bakgrund kommer därför sannolikt att vara ett bestående fenomen i Sverige.

1.5 Aktiv arbetsmarknadspolitik och utrikes föddas etablering (kapitel 6)

Den svenska arbetsmarknaden präglas av liten lönespridning och förhållandevis få lågkvalificerade arbeten. Den aktiva arbetsmarknadspolitiken har spelat en viktig roll för detta genom att omskola lågkvalificerad arbetskraft från stagnerande branscher med låg produktivitet och slussa den vidare till expanderande branscher med högre produktivitet.

Denna modell har tidigare fungerat ganska väl, men de stora skillnaderna i färdigheter mellan inrikes födda och många utrikes födda utsätter idag systemet för stora påfrestningar. De utrikes föddas andel av de inskrivna på Arbetsförmedlingen har ökat från cirka 20 procent 2005 till närmare 55 procent idag. I en del arbetsmarknadspolitiska program utgör utrikes födda en ännu större andel. I oktober

2016 var 62 procent av deltagarna i arbetspraktik utrikes födda. Motsvarande siffror för arbetsmarknadsutbildning och nystartsjobb (det största anställningsstödet) var 60 respektive 63 procent.

Den växande andelen utrikes födda i de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna hänger framför allt samman med insatserna för nyanlända. I praktiken har arbetsmarknadspolitiken och integrationspolitiken idag smält samman. Det är inte minst en följd av att Arbetsförmedlingen sedan 2010 är ansvarig för nyanländas etablering.

Både svensk och utländsk forskning pekar på betydelsen av anställningsstöd för invandrades integration på arbetsmarknaden. Eftersom sysselsättningsgapet mellan utrikes och inrikes födda i hög grad verkar bero på skillnader i produktivitet är det en rimlig slutsats. En risk med stora anställningsstöd är dock att de tränger undan reguljära anställningar – antingen för de personer som får stödet eller för andra arbetstagare.

Ett alternativ till att kompensera låg produktivitet med statliga lönekonstnads-subsventioner är uppkvalificering genom arbetsmarknadsutbildning. Den innebär mindre risker för undanträngning än de flesta andra arbetsmarknadsprogram. Men arbetsmarknadsutbildningen verkar idag fungera dåligt för alla grupper. Det finns inte heller några starka belägg i vare sig svensk eller utländsk forskning för att den skulle vara en särskilt lämplig åtgärd för nyanlända och andra utrikes födda.

Arbetspraktik tycks vara ett mer effektivt program än arbetsmarknadsutbildning samtidigt som den bör ge mindre undanträngningseffekter än anställningsstöd. Sysselsättningseffekterna för individen av arbetspraktik har dock minskat över tiden och de tycks vara lägre än för anställningsstöd. Anställningsstöd förblir därmed det arbetsmarknadspolitiska program som verkar ha bäst förutsättningar att hantera integrationsutmaningarna även om de ger stor undanträngning. Om den sker på bekostnad av personer med en starkare ställning på arbetsmarknaden är det emellertid inte något allvarligt problem.

Vidare finns starka belägg för att förstärkta förmedlingsåtgärder, särskilt för nyanlända, har betydande positiva effekter. Genom intensifierad förmedling kan arbetsmarknadspolitiken kompensera både för nyanländas bristande nätverk och diskriminering. Men reformer för att förbättra Arbetsförmedlingens matchningsarbete har redan genomförts och frågan är hur många lågt hängande frukter som finns kvar.

Kunskapen om sysselsättningseffekterna av validering av invandrades tidigare kvalifikationer är begränsad. Forskning i Tyskland tyder dock på att förbättrad validering kan antas ha positiva effekter. Men eftersom svensk arbetsmarknad redan idag tycks belöna utrikes föddas färdigheter relativt väl, är det osannolikt att bättre valideringsinsatser kommer att ge några stora effekter.

Slutligen tyder mycket lite på att regeringens nya extratjänster och beredskapsjobb, som båda ligger inom offentlig sektor, kommer att leda till högre reguljär sysselsättning på lång sikt. Erfarenheterna från såväl svensk som utländsk forskning visar generellt på negativa sysselsättningseffekter av praktik och anställningsstöd i offentlig sektor.

1.6 Användning av och attityder till anställningsstöd (kapitel 7)

Enligt kapitel 6 finns det skäl att tro att anställningsstöd för nyanlända, andra utrikes födda och långtidsarbetslösa är mer effektiva än andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder för att öka dessa gruppers sysselsättning.

Olika anställningsstöd

De sammanlagda anställningarna med stöd har sedan 2011 pendlat mellan 50 000 och 60 000 per månad. Nystartsjobbare utgör den i särklass största kategorin (cirka 50 000), medan instegsjobbare (mindre än 3 000) utgör den minsta. Cirka 10 000 personer har jobb med särskilt anställningsstöd. Utöver de tre ovan beskrivna anställningsstöden har under senare år yrkesintroduktionsanställningar (YA-jobb), traineejobb och extratjänster införts. Idag (december 2016) har dessa en sammanlagd volym på cirka 2 900 anställda.

Särskilt stora förhoppningar har knutits till anställningsstöd som kombinerar arbete med utbildning och/eller handledning – YA-jobb, traineejobb och instegsjobb – eftersom dessa stöd kan antas vara särskilt ändamålsenliga för att stärka deltagarnas möjligheter till sysselsättning inte bara på kort utan också lång sikt. Det har emellertid visat sig anmärkningsvärt svårt att nå några stora volymer för dessa program. Det gäller inte minst YA-jobben. En förklaring tycks vara anställningsformens komplexitet: den förutsätter branschspecifika kollektivavtal som det kan vara svårt för den enskilda arbetsförmedlaren att sätta sig in i. De administrativa kraven på arbetsgivare att utarbeta utbildningsplaner som sedan ska följas upp är också stora. Till komplexiteten bidrar även att anställningarna måste godkännas både av Arbetsförmedlingen och partssammansatta yrkesnämnder.

Vår arbetsgivarenkät

En relevant fråga är varför arbetsgivarna inte använder anställningsstöden i större utsträckning. Ett skäl kan vara att anställningsstöden i sig kan verka stigmatiserande genom att peka ut personer som kan anställas med hjälp av dem som ”problemfall”. En annan möjlig förklaring är att stöden och kontakterna med Arbetsförmedlingen upplevs som krångliga. Det har också anförts att mängden olika stödformer gör det svårt för alla – arbetsgivare, arbetsförmedlare och arbetssökan-

de – att hålla reda på ”vad som gäller”. Ytterligare förklaringar kan vara att stöden bara är temporära och därför inte kan kompensera för permanent låg produktivitet hos anställda. Slutligen kanske vissa arbetsgivare har en principiellt negativ syn på subventioner.

Vi vet emellertid inte så mycket om varför arbetsgivare använder eller inte använder sig av de befintliga stöden. För att belysa denna fråga har vi gjort en enkät till ett stort antal företag om användningen av och attityderna till anställningsstöd.

Enkätstudiens viktigaste resultat är följande:

- ◆ Enligt de företag som gjort subventionerade anställningar är dödviktseffekter (att man anställt samma personer som man skulle ha gjort också utan stöd) och substitutionseffekter (att man anställt en stödberättigad i stället för en annan person) ganska små. Hela 55 procent av de företag som använt anställningsstöd uppger att de anställt personer som de inte annars skulle ha gjort. Siffran är signifikant högre när man anställt med hjälp av särskilt anställningsstöd än med hjälp av andra stöd.
- ◆ Mer än två tredjedelar av företagen som gjort subventionerade anställningar uppger att de velat ta ett socialt ansvar. Det gäller i ännu högre grad när man använt stödformen särskilt anställningsstöd. Det är möjligt att företagen överdriver sina altruistiska motiv. Men siffran är ändå så hög att den kan vara ett argument för att försöka motivera företag att göra subventionerade anställningar av just sociala skäl.
- ◆ Det vanligaste skälet till att företag inte anställt med stöd är att de inte tror att stödberättigade har efterfrågad kompetens.
- ◆ Förvånansvärt många företag som inte anställt med subventioner – 23 procent – uppger att de inte känt till möjligheten. Det finns skäl att tro på siffran, eftersom även andra enkätstudier fått liknande resultat. De utgör ett starkt argument för mer informationsinsatser och kanske också för en förenkling av stöden så att de blir lättare att informera om.
- ◆ Anmärkningsvärt få av företagen som använt anställningsstöd – bara cirka 12 procent – tycker att myndighetskontakterna varit alltför krävande. Det ska jämföras med att nästan en fjärdedel av de företag som inte använt stöd tror att kontakterna ska kräva alltför mycket arbete. Även här skulle förbättrad information kunna öka benägenheten att anställa med stöd.
- ◆ Företagen som inte gjort subventionerade anställningar har på nästan alla punkter mer negativa förväntningar än bedömningarna i företagen som gjort sådana anställningar. Det gäller inte bara myndighetskontakterna utan också sannolik-

heten att hitta lämplig personal bland stödberättigade, behov av handledning, svårigheter att administrera utbildning och negativa effekter på dynamiken på arbetsplatsen. Det är svårt att veta om det beror på självselektion, alltså att de företag där subventionerade anställningar fungerat bäst har gjort sådana, eller om det är fråga om felbedömningar från de företag som inte utnyttjat anställningsstöd. För den senare tolkningen talar att företag som använt anställningsstöd i allmänhet har blivit mer benägna att göra det också i framtiden liksom att skillnaderna i attityder kvarstår även när vi kontrollerar för observerbara företagskaraktistika.

- ◆ Såväl faktiska som befarade språkproblem tycks vara det främsta hindret för anställning av invandrare, betydligt viktigare än bristande yrkeskunskaper eller otillräckliga kunskaper om normerna på svensk arbetsmarknad. Det är ett argument för att utbildningsinsatser främst bör fokusera på språkträning.
- ◆ Den viktigaste faktorn för att få företag som inte använt anställningsstöd att göra det är enligt enkäten möjligheter till en provperiod innan avtal ingås om en ”normal” anställning med stöd. Även de företag som anställt med stöd tycker att det är viktigt. De företag som redan tidigare anställt med stöd uppger att de skulle göra det i större omfattning om stöden var större och utgick under längre tid. Det senare tyder eventuellt på att permanent låg produktivitet hos anställda ur svaga grupper är ett problem (som temporära anställningsstöd inte kan kompensera för). För denna tolkning talar att en icke obetydlig andel av både de företag som anställt med stöd och dem som inte gjort det (15 respektive 12 procent) uppger att lägre bruttolöner (som kan antas vara mer permanenta än de temporära stöden) skulle göra dem mer benägna till subventionerade anställningar.
- ◆ Båda företag som tidigare gjort subventionerade anställningar och företag som inte gjort det skulle bli mer benägna att göra det i framtiden om Arbetsförmedlingen tog arbetsgivaransvaret (drygt 20 procent). 11 procent av företagen som inte tidigare anställt med stöd kan tänka sig att göra det om arbetsgivaransvaret tas av bemanningsföretag, medan denna andel bara är runt 4 procent för de företag som tidigare använt anställningsstöd. Mot bakgrund av den kritik för dåliga arbetsgivar kontakter som Arbetsförmedlingen ofta fått är siffrorna för bemanningsföretagen förvånansvärt låga.
- ◆ Mindre arbetskrävande kontakter med myndigheterna skulle göra cirka 23 procent av företagen som inte tidigare anställt med stöd benägna att göra det mot cirka 16 procent av dem som tidigare gjort det. Inga krav på handledning/ utbildning och bättre handledningsstöd skulle tillsammans göra cirka 20 procent av företagen i båda grupperna mer benägna att använda anställningsstöd i framtiden.

En möjlig policyslutsats är att regering och Arbetsförmedling i samarbete med parterna borde dra igång en brett upplagd kampanj för att företagen, ”i en unik situation när många nyanlända ska träda in på arbetsmarknaden av social ansvarskänsla”, ska göra subventionerade anställningar. Eftersom benägenheten att göra sådana anställningar i framtiden tycks öka när man gjort tidigare sådana, skulle en lyckosam sådan ”engångsinsats” kunna ha positiva långsiktiga verkningar på viljan att anställa personer ur marginella grupper. Samtidigt förefaller det finnas mycket att vinna på att Arbetsförmedlingen eller bemanningsföretag tar arbetsgivaransvaret vid stödanställningar, på möjligheter till en provperiod före en ”ordinarie” anställning med stöd, på minskade krav på företagen att ta ansvar för handledning och utbildningsplaner samt på enklare myndighetskontakter. Bättre information om anställningsstöden och omfattningen av nödvändiga myndighetskontakter – något som sannolikt skulle underlättas högst påtagligt av om antalet stödformer reducerades och hela stödsystemet gjordes mer enhetligt – kan också antas göra företagen mer benägna att använda anställningsstöden.

2 Lönebildning och avtalsförhandlingar

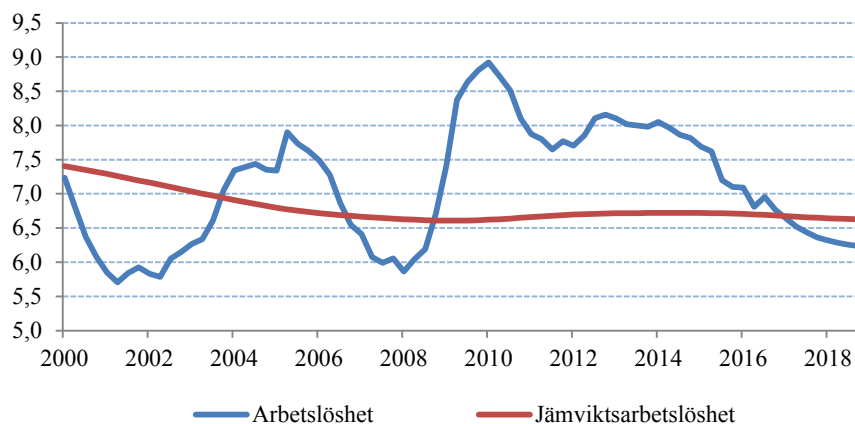
De flesta löneavtal som slöts våren 2016 blev ettåriga. Nya avtal ska därför ingås våren 2017. Detta kapitel diskuterar fem frågor som alla har bäring på avtalsrörelsen och den framtida lönebildningen.

- ♦ Det aktuella ekonomiska läget
- ♦ Relationen mellan avtalsmässiga löneökningar och löneökningar utöver avtalen
- ♦ Industrins märkessättande roll
- ♦ Relativlöneförändringar mellan olika branscher och yrkesgrupper
- ♦ Minimilöner, lönespridning och sysselsättningen för lågkvalificerade

2.1 Läget inför avtalsrörelsen

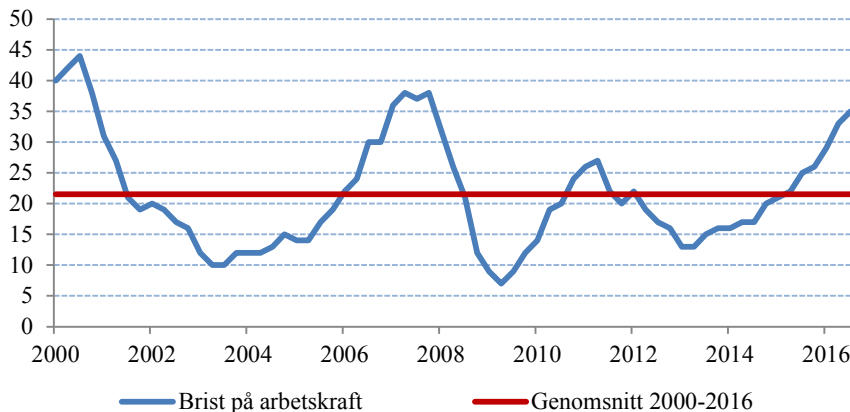
Sverige befinner sig i högkonjunktur. Enligt Konjunkturinstitutet sjunker arbetslösheten i år under jämviktsarbetslösheten (Figur 2.1). Bristen på arbetskraft i näringslivet ligger över medelvärdet för perioden 2000-2016, om än inte lika högt som under konjunkturtopparna 2000 och 2007 (Figur 2.2). I den offentliga sektorn är bristen på arbetskraft ännu mer påtaglig (Konjunkturinstitutet 2016b). Inflationen ligger emellertid fortfarande under inflationsmålet och väntas stiga upp mot det endast långsamt.

Figur 2.1 Arbetslöshet och jämviktsarbetslöshet, procent av arbetskraften



Källa: Konjunkturinstitutet.

Figur 2.2 Brist på arbetskraft i näringslivet, procent



Anm: Procentsiffrorna anger den säsongsjusterade andelen företag som uppger brist på arbetskraft.

Källa: Konjunkturinstitutet.

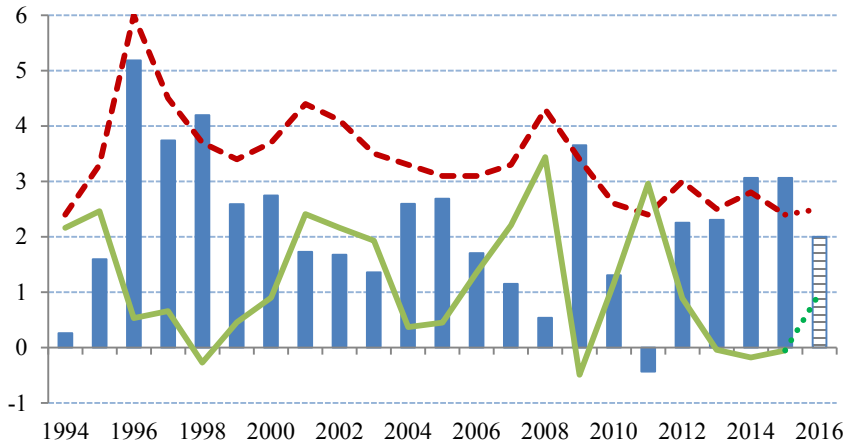
Det är främst den inhemska efterfrågan som drivit konjunkturuppgången: privat och offentlig konsumtion samt investeringar, inte minst i bostäder. Däremot har exporten utvecklats förhållandevis svagt i förhållande till tidigare år (se till exempel Konjunkturinstitutet 2016a,b och Budgetpropositionen 2017). En något bättre exportutveckling förutses under 2017-2018 till följd av både en gradvis bättre internationell konjunktur och en för närvarande svag krona, men det största bidraget till efterfrågetillväxten kan antas komma från den privata konsumtionen (Konjunkturinstitutet 2016b).

Tidigare löneökningar

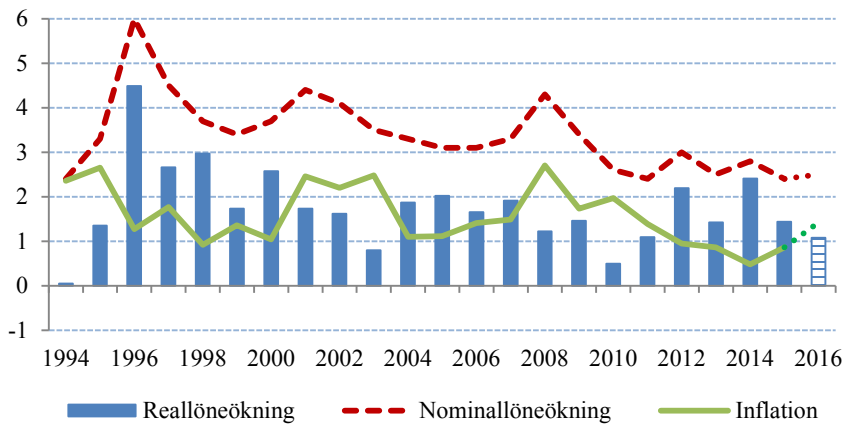
Figur 2.3 visar en nedåtgående trend för de nominella löneökningarna. Under 2016 var dessa dock i paritet med de senaste årens ökningar. Reallöneökningarna var höga särskilt under 2012–2015. Det berodde på den då närmast obefintliga inflationen. Som en följd av Riksbankens räntesänkningar har inflationen varit lägre mätt med KPI än med KPIF (konsumentprisindex med fast ränta) och reallöneökningarna följaktligen högre. Tabell 2.1 visar att arbetsmarknadsparterna kraftigt överskattade inflationen när avtalen för 2012 och 2013–2015 slöts. De faktiska reallöneökningarna blev således betydligt större än de avsedda (förväntade) vid avtalstillfällena. Så var emellertid inte fallet 2016. Utgår vi från att parternas förväntningar gällde KPI-inflationen, blev inflationen ungefär den förväntade och den faktiska reallöneförändringen därför ungefär den avsedda. Antar vi i stället att parternas förväntningar gällde KPIF, blev inflationen i stället högre än förväntat och den faktiska reallöneförändringen mindre än den avsedda.

Figur 2.3 Nominell löneökning, inflation och reallöneförändring, procent

(a) KPI



(b) KPIF



Anm: De nominella löneökningarna är enligt konjunkturlönestatistiken. Siffrorna för 2016 är prognoser.
Källa: Konjunkturinstitutet.

Tabell 2.1 Faktisk reallöneförändring, förväntad reallöneförändring och förväntningsfel i inflationen under olika avtalsperioder, procent per år

Avtalsperiod	Reallöneförändring	Förväntad reallöneförändring utifrån parternas uppgivna inflationsförväntningar	Förväntningsfel (skillnad mellan förväntad och faktisk inflation)
(a) KPI			
1998-2000	3,2	1,5	1,7
2001-2003	1,6	1,8	-0,2
2004-2006	2,3	1,0	1,3
2007-2009	1,8	1,3	0,5
2010-2011	0,4	1,2	-0,8
2012	2,3	1,0	1,3
2013-2015	2,6	1,1	1,4
2016	1,4	1,5	-0,1
(b) KPIF			
1998-2000	2,5	1,5	1,0
2001-2003	1,4	1,8	-0,4
2004-2006	1,9	1,0	0,8
2007-2009	1,5	1,3	0,2
2010-2011	0,8	1,2	-0,4
2012	2,2	1,0	1,2
2013-2015	1,7	1,1	0,6
2016	1,0	1,5	-0,6

Anm: Reallöneförändring = Nominell löneförändring – Faktisk inflation = (Nominell löneförändring – Förväntad inflation) + (Förväntad inflation – Faktisk inflation) = Förväntad reallöneförändring + Förväntningsfel. Nominell löneförändring enligt konjunkturlönestatistiken.

Källor: Konjunkturinstitutet, TNS Sifo Prospera och egna beräkningar.

Lönekostnadsläget

Olika indikatorer kan användas för att bedöma om lönekostnadsläget är väl avvägt. Sådana bedömningar görs årligen av Konjunkturinstitutet och Medlingsinstitutet. Tidigare har Konjunkturinstitutet mest fokuserat på lönekostnadsandelen i näringslivet, medan Medlingsinstitutet betonat tillverkningsindustrins relativa kostnader.¹ Skillnaderna i analys har delvis speglat olika syn på vad som bör styra lönekostnadsökningarna: *näringslivets* pris- och produktivitetsutveckling ("utrymmet") eller *industrins* lönekostnadsökningar i våra europeiska konkurrentländer (Europanormen). Liknande skillnader i synsätt har många gånger förelegat mellan olika arbetsmarknadsparter. Parterna inom industrin har mer än andra betonat behovet av löneökningar som säkrar sektorns internationella konkurrenskraft. Denna har ofta, särskilt på arbetsgivarsidan, bedömts främst utifrån jämförelser av kostnadsutvecklingen med de europeiska konkurrentländerna.²

Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2015) analyserade samtidigt flera olika indikatorer på lönekostnadsläget: lönekostnadsandelarna i näringslivet och tillverkningsindustrin, den relativa lönekostnadsandelen i hela ekonomin (med både 15 EU-länder och 22 OECD-länder som jämförelsegrupper) samt relativa timlöne- och enhetsarbetskostnader (med 15 EU-länder som jämförelsegrupp). Konjunkturinstitutet (2016a) tar ett ännu bredare grepp och analyserar fler indikatorer än vi gjorde. Nedan redovisas en liknande analys som Konjunkturinstitutets men med skillnaden att vi valt 1998 i stället för 1993 som startår. Ett skäl är att lönekostnadsandelen 1993 förmodligen var "onormalt" låg efter kronans fall. År 1998 är också det första året sedan 1997 års samarbetsavtal i industrin ingicks.

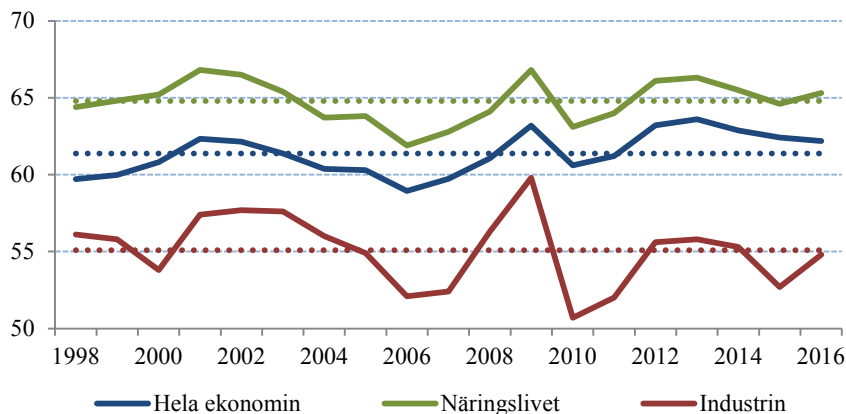
Figur 2.4 visar lönekostnadsandelen i hela ekonomin (enligt AMECO) samt i näringslivet och industrin (enligt Konjunkturinstitutet). Det finns ingen trend i andelarna under perioden för vare sig näringslivet eller industrin. Det bekräftas också av Tabell 2.2 som jämför genomsnitten för 1998-2007 och 2008-2016. Däremot finns en uppåtriktad trend för lönekostnadsandelen i hela ekonomin.³ Enligt Konjunkturinstitutet (2016a) har sammansättningsförändringar i tjänstesektorn under perioden ökat lönekostnadsandelen i näringslivet och därmed rimligen också i hela ekonomin. En korrigering för det skulle sänka dessa lönekostnadsandelar under slutet av perioden i förhållande till början.

¹ Se Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2015).

² Se till exempel Facken inom industrin (2015), Hidesten med flera (2015), Sjöo med flera (2016) och Weihe med flera (2016).

³ På grund av datarevisioner är trenden för lönekostnadsandelen i hela ekonomin i Figur 2.4 något mindre uppåtriktad än i Figur 10 i Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2015).

Figur 2.4 Lönekostnadsandel i hela ekonomin, näringslivet och industrin, procent av förädlingsvärdet till faktorpris



Anm: De prickade kurvorna visar genomsnitten för hela perioden. Lönekostnaderna för anställda i näringslivet har räknats upp med imputerade lönekostnader för egenföretagare. Näringslivet exkluderar små- och fritidshus.

Källor: AMECO (hela ekonomin) och Konjunkturinstitutet (näringslivet och industrin).

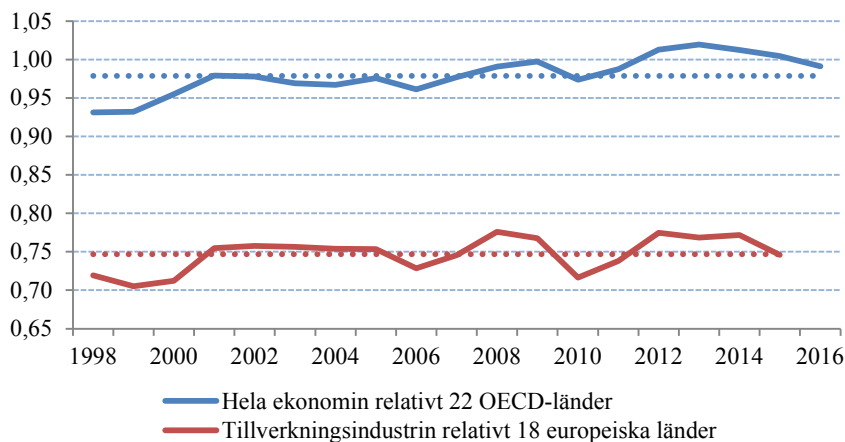
Tabell 2.2 Genomsnittliga lönekostnadsandelar 1998-2007 och 2008-2016, procent av förädlingsvärdet till faktorpris

	Hela ekonomin	Näringslivet	Industrin
1998-2007	60,6	64,5	55,4
2008-2016	62,3	65,1	54,8

Källor: Se Figur 2.4.

Figur 2.5 visar den relativa lönekostnadsandelen i hela ekonomin gentemot 22 OECD-länder respektive den relativa lönekostnadsandelen i tillverkningsindustrin gentemot 18 OECD-länder. För hela ekonomin har det varit en ganska kraftig uppgång. Det framgår också om man jämför samma delperioder som i Tabell 2.2: genomsnittet 2008–2016 var 1,00 mot 0,96 1998–2007. Den relativa lönekostnadsandelens uppgång kan dock antagligen till viss del förklaras av de sammansättningsförändringar i tjänstesektorn i Sverige som diskuterades ovan (även om det inte kan uteslutas att liknande sammansättningsförändringar skett också i jämförelseländerna). Diagrammet visar också på en viss uppgång av Sveriges relativa lönekostnadsandel i tillverkningsindustrin, även om uppgången är mindre här. Perioden 1998–2007 var genomsnittet 0,74, medan det var 0,76 perioden 2008–2015.

Figur 2.5 Relativ lönekostnadsandel i hela ekonomin och tillverkningsindustrin

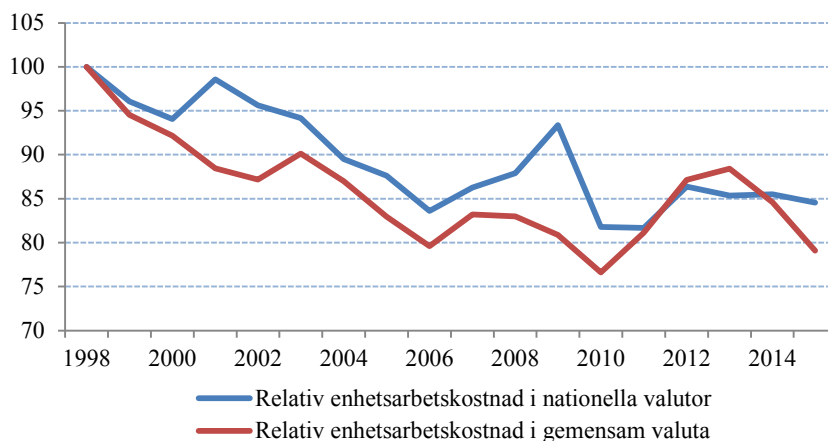


Anm: Den relativa lönekostnadsandelen är kvoten mellan lönekostnadsandelen i Sverige och lönekostnadsandelen i jämförelsegruppen. De 18 europeiska länderna är Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Polen, Portugal, Slovakien, Storbritannien, Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike. De 22 OECD-länderna utgörs dessutom av Japan, Schweiz, Spanien och USA. Länderna är sammanvägda med KIX-vikter. Lönekostnadsandelen är beräknad som andel av BNP till faktorpris för hela ekonomin och som andel av förädlingsvärdet till marknadspris för tillverkningsindustrin. De streckade kurvorna visar genomsnittet under perioden.

Källa: AMECO.

Figur 2.6 visar den relativa enhetsarbetskostnaden i tillverkningsindustrin gentemot ett antal OECD-länder i såväl nationella valutor som gemensam valuta. Över hela perioden 1998–2015 har de relativa enhetsarbetskostnaderna fallit betydligt. Fallet är något större i gemensam valuta än i nationella valutor. De relativa enhetsarbetskostnaderna i såväl nationella valutor som gemensam valuta var ungefär desamma 2015 som i mitten av 2000-talet. Sedan 2010 har båda måtten stigit något. Den relativa enhetsarbetskostnaden har under senare år fluktuerat mest i gemensam valuta till följd av först en förstärkning av kronan mellan 2010 och 2013 och sedan en försvagning.

Figur 2.6 Relativ enhetsarbetskostnad i tillverkningsindustrin gentemot 21 OECD-länder, 1998 = 100



Anm: De 21 OECD-länderna är Australien, Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Irland, Italien, Japan, Kanada, Nederländerna, Norge, Polen, Portugal, Spanien, Storbritannien, Sydkorea, Tjeckien, Tyskland, Ungern, USA och Österrike. Länderna är sammanvägda med KIX-vikter.

Källa: Medlingsinstitutet.

Liksom Konjunkturinstitutet (2016a) fäster vi inte så stor vikt vid de relativa enhetsarbetskostnaderna. En ökning (minskning) av dessa är inte negativ (positiv) för vinster och sysselsättning om den kompenseras av skillnader i förädlingsvärdeprisernas utveckling. Teoretiskt är det mer relevant att studera den relativa lönekostnadsandelens utveckling, eftersom den utgör en indikation på hur den relativa kapitalavkastningen förändrats. Denna påverkar var investeringar förläggs och därmed också både tillväxt och sysselsättning. Det finns skäl tro att industrins investeringar är särskilt känsliga för den relativa lönsamheten, eftersom den kan antas påverka var exporterande företag förlägger sin produktion.⁴ Dessvärre är de mått vi har på den relativa lönekostnadsandelen osäkra. Vi vill dock fästa uppmärksamheten på att det sedan industriavtalet ingicks 1998 enligt våra data skett en viss uppgång av den relativa lönekostnadsandelen i industrin.⁵

⁴ Investeringarna i tjänstesektorn som är mer hemmamarknadsinriktad påverkas förstås också av den relativa kapitalavkastningen, eftersom kapital kommer att söka sig till de länders kapitalmarknader där avkastningen är högst. Men det är förmodligen en långsammare process än när enskilda företag med försäljning i många länder väljer var de ska investera.

⁵ Också Konjunkturinstitutet (2016a) pekar på en uppgång från 1995 men menar att den är så liten att det är osäkert vilken vikt som den ska tillmätas.

2.2 Avtalade löneökningar och löneökningar utöver avtal

En fråga i avtalsrörelsen är vad man i rådande arbetsmarknadsläge ska vänta sig angående relationen mellan centralt avtalade löneökningar och löneökningar utöver avtalen. En vanlig föreställning är att löneökningarna utöver avtal är särskilt marknadskänsliga. Det skulle i så fall tala för betydande sådana löneökningar under de närmaste åren. Detta avsnitt analyserar tidigare mönster.

Medlingsinstitutet beräknar centralt avtalade löneökningar. Dessa kan sedan jämföras med de totala löneökningarna enligt konjunkturlönestatistiken.⁶ Skillnaden mellan totala och avtalade löneökningar utgör en *restpost*. Denna speglar främst löneökningar utöver avtalen (lokal lönebildning). Sådana kan uppkomma i förhandlingar mellan det lokala facket och arbetsgivaren, i förhandlingar mellan enskilda arbetstagare och arbetsgivaren eller därför att en arbetsgivare på eget initiativ höjer lönen för att ”belöna” arbetstagare och/eller minska risken för att dessa ska säga upp sig. Löneökningar utöver avtalen kan också bero på individuella överenskommelser vid nyanställningar. Eftersom de totala löneökningarna för en viss löntagarkategori utgör skillnaden i genomsnittslön mellan två tidpunkter, påverkas restposten dessutom av förändringar av de anställdas sammansättning: den ökar till exempel om andelen högkvalificerade stiger (vilket sker om både fler högkvalificerade anställs och fler lågkvalificerade sägs upp).⁷

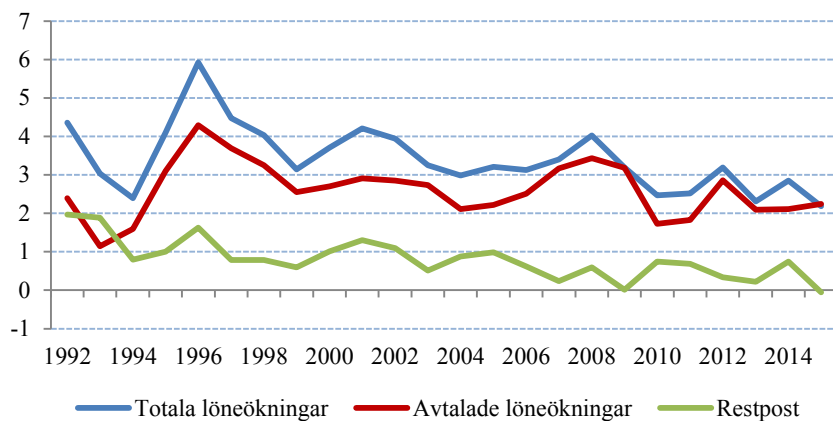
Figur 2.7 visar totala löneökningar, avtalade löneökningar och restposten i näringslivet enligt Medlingsinstitutet. I beräkningarna har löntagarkategorier som någon gång under perioden haft sifferlösa avtal, det vill säga avtal utan centralt angivna löneökningar, uteslutits.⁸ Det framgår att trenden mot lägre totala löneökningar förklaras av både lägre avtalade löneökningar och en mindre restpost. Tabell 2.3 visar att restposten svarat för en mindre del av de totala löneökningarna än avtalade löneökningar: mellan 10 och 25 procent beroende på löntagarkategori. Störst betydelse har restposten haft i offentlig sektor och byggsektor samt för tjänstemän i näringslivet. Däremot har restposten varit av liten betydelse i tjänstesektorn och för arbetare i industrin. Tabellen visar också att löneökningarna utöver avtalen över tiden kommit att stå för en allt mindre del av de totala löneökningarna.

⁶ Se till exempel Medlingsinstitutet (2016) för en beskrivning av konjunkturlönestatistiken.

⁷ Se till exempel Konjunkturinstitutet (2010).

⁸ Tidigare har detta inte skett. Eftersom de sifferlösa avtalen haft skrivningar ”som innebär att industrimärket ska följas i någon mån” betydde detta att de avtalsmässiga löneökningarna underskattades och att restposten överskattades (Konjunkturinstitutet 2016b).

Figur 2.7 Totala löneökningar, avtalade löneökningar och restposten i näringslivet, procent



Anm: Restposten utgör skillnaden mellan totala löneökningar enligt konjunkturlönestatistiken och centralt avtalade löneökningar. Avtalsområden som under någon del av perioden haft sifferlösa avtal har exkluderats.

Källa: Medlingsinstitutet.

Tabell 2.3 Restpostens andel av totala löneökningar för olika löntagarkategorier

	Nä- ringsliv	Nä- ringsliv, arbetare	Nä- ringsliv, tjänste- män	Industri	Tjänster	Bygg- sektor	Offent- lig sektor	Hela ekono- min
1998-2006	0,27	0,13	0,36	0,37	0,21	0,35	0,36	0,30
2007-2009	0,08	0,05	0,10	0,24	-0,01	0,20	0,25	0,14
2010-2011	0,29	0,22	0,34	0,50	0,19	0,37	0,08	0,22
2012-2015	0,12	0,07	0,15	0,19	0,09	0,17	0,10	0,11
1998-2015	0,18	0,09	0,25	0,28	0,12	0,26	0,25	0,21

Anm: Industrin avser här tillverkningsindustrin plus miljö, vatten och energi.

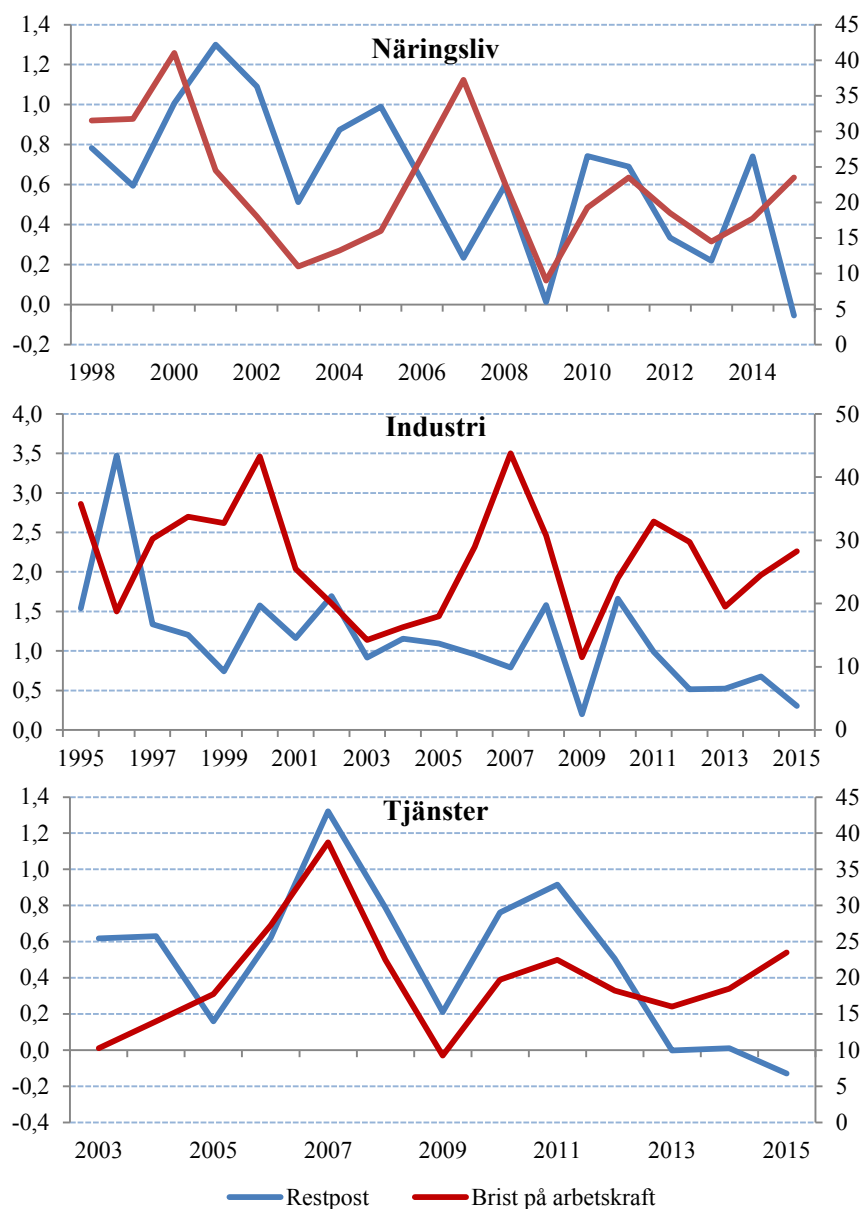
Källor: Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

Figur 2.8 visar restposten och andelen företag som uppgett att de har brist på personal under olika år i näringslivet, industrin och tjänstesektorn. Figur 2.9 visar i stället genomsnittliga årliga avtalade löneökningar för olika avtalsperioder och motsvarande bristtal vid avtalstillfället (första kvartalet under första avtalsåret). Det mest slående i de två uppsättningsdiagram är den tydliga samvariationen mellan de avtalade löneökningarna och arbetsmarknadsläget vid avtalstillfället. Samvariationen mellan restposten och bristen på arbetskraft är mindre tydlig. Det kan indikera att det nuvarande goda konjunkturläget inte behöver få så stora effekter på löneökningarna utöver de centrala avtalen.⁹

Slutsatsen får stöd av de regressionsresultat som redovisas i Fördjupning 2.1. Enligt dessa har förändringar i bristen på arbetskraft bara små effekter på restposten: en ökning i näringslivet med 20 procentenheter (ungefär ökningen mellan 2014 och 2017) ökar, allt annat lika, restposten med endast 0,3 procentenheter. Regressionsresultatet tyder också på att lägre avtalade löneökningar endast till en mindre del motverkas av högre löneökningar utöver avtalen. Det ger skäl tro att om arbetsmarknadsparterna ingår lägre avtal än man normalt kan förvänta sig utifrån arbetsmarknadsläget, så innebär de också lägre totala löneökningar än som normalt uppkommer i en sådan situation.

⁹ Konjunkturinstitutet (2013) skattar regressionsresultat för både årliga avtalade och totala löneökningar där arbetslösheten under året är en av förklaringsvariablerna. Enligt dessa regressionsresultat påverkar den löpande arbetslösheten (alltså inte som ovan arbetsmarknadsläget vid avtalstillfället) de avtalade löneökningarna. De totala löneökningarna påverkas både av de avtalade löneökningarna och arbetslösheten. Arbetslösheten har en stor direkt effekt på de totala löneökningarna (större än på de avtalade löneökningarna) förutom den indirekta effekten via de avtalade löneökningarna.

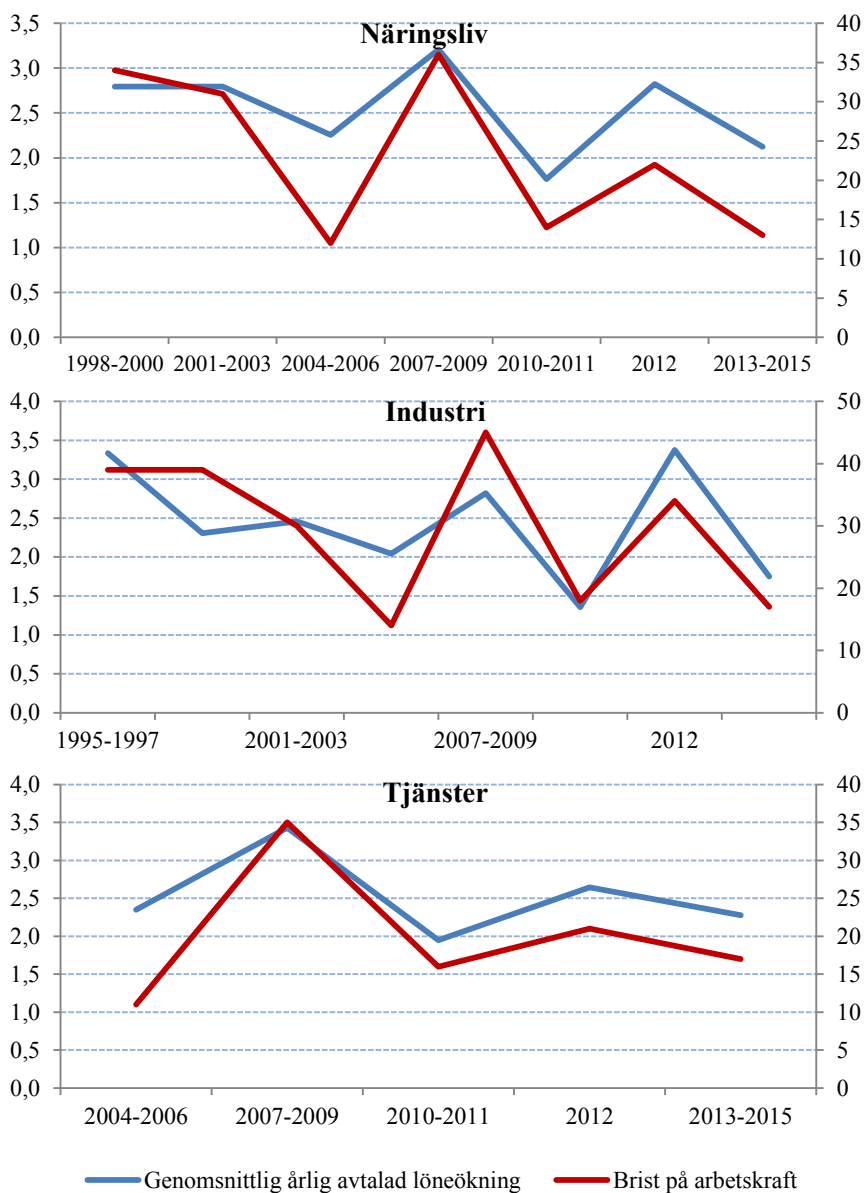
Figur 2.8 Restpost och brist på arbetskraft under olika år, procent



Anm: Restposten utgör skillnaden mellan totala löneökningar enligt konjunkturlönestatistiken och centralt avtalade löneökningar i respektive sektor och visas på den vänstra axeln. Bristen på arbetskraft anger andelen företag i respektive sektor som angett att de har brist på personal och redovisas på den högra axeln. För industrin avser lönedata tillverkningsindustrin samt miljö, vatten och energi, medan bristtalen gäller tillverkningsindustrin.

Källa: Konjunkturinstitutet och Medlingsinstitutet.

Figur 2.9 Avtalade löneökningar och brist på arbetskraft under olika avtalsperioder, procent



Anm: Centralt avtalade löneökningar i respektive sektor visas på den vänstra axeln. Brist på arbetskraft anger andelen företag i respektive sektor som uppgett att de har brist på personal första kvartalet under avtalsåret och redovisas på den högra axeln. Se också Figur 2.8.

Källor: Konjunkturinstitutet och Medlingsinstitutet.

Fördjupning 2.1 Löneökningar utöver avtal

Tabell 2.4 redovisar regressioner där restposten ("löneglidningen") i industrin respektive näringslivet förklaras med brist på arbetskraft, vinstandel, inflation (mätt med KPIF) och avtalade löneökningar. Koefficienterna för arbetskraftsbrist, inflation och avtalade löneökningar är alla signifikanta medan vinstandelen inte är det. Större arbetskraftsbrist samvarierar med en större restpost. Det gör också högre inflation. Följaktligen har de senaste årens låga inflation bidragit till en liten restpost. Högre avtalade löneökningar samvarierar med en mindre restpost och vice versa. Låga avtalade löneökningar ger således mer löneglidning, även om effekten är liten: en procentenhets lägre avtalad löneökning innebär 0,2–0,3 procentenhets större restpost. Återhållsamhet i de avtalade löneökningarna tycks således endast till en mindre del motverkas av högre lokala löneökningar.

Tabell 2.4 Regressioner för att förklara restposten (löneökningar utöver avtal) i industrin och näringslivet

	Industri	Näringsliv
Brist på arbetskraft	0,021** (0,008)	0,016*** (0,005)
Vinstandel	-0,011 (0,036)	-0,026 (0,035)
Inflation (tidsförskjuten ett kvartal)	0,325*** (0,006)	0,201*** (0,064)
Avtalade löneökningar	-0,259*** (0,009)	-0,300*** (0,070)
Konstant	1,046 (1,606)	1,831 (1,431)
Antal observationer	70	70
R ²	0,315	0,234

Anm: Data utgörs av kvartalsvisa observationer 1998-2015. Oberoende variabler är brist på arbetskraft, vinstandel och avtalade löneökningar. För industrin avser lönedata tillverkningsindustrin samt miljö, vatten och energi, bristalen tillverkningsindustrin samt vinstandelen tillverknings- och gruvindustrin. Inflationen avser föregående kvartal. Kvartalsvisa vinstandelar har extrapolerats från årsdata genom Denton-Cholettemetoden. Vinstandelen avser samma kvartal som restposten och anger andelen före löneökningar utöver avtal. Robusta standardfel inom parentes. ***, ** och * anger statistisk signifikans på 1-procent-, 5-procent- och 10-procentnivån. *Källor:* Konjunkturinstitutet och Medlingsinstitutet.

2.3 Industrins märkessättande roll

Nuvarande avtalssystem – som gällt sedan det första samarbetsavtalet inom industrin slöts 1997 – innebär att industrin ska vara lönenormerande, det vill säga bestämma märket. Systemet har fungerat väl i meningen att några allvarliga makroekonomiska störningar inte genererats i den aggregerade lönebildningen.

Industrins märkessättning är en mer informell metod att åstadkomma en samordnad lönebildning än den formella centralisering med avtal mellan SAF och LO som rådde på 1950- och 1960-talen. Enligt forskningen leder samordning till mer återhållsamhet i lönebildningen än okoordinerade branschvisa avtalsförhandlingar.¹⁰ Skälet är att bredare samhällsekonomiska hänsyn tas när parterna i praktiken förhandlar om lönerna i hela ekonomin än när de bara förhandlar om lönerna på det egna avtalsområdet.

Ett vanligt argument för att industrin, och inte någon annan sektor, ska vara lönenormerande är den höga grad av internationell konkurrens som man är utsatt för. Det betyder att industrin vid höga löneökningar utsätts för en ”dubbel bestraffning”: vinster och sysselsättning minskar dels därför att lönekostnader och priser stiger vid oförändrad ränta och växelkurs, dels därför att höga löneökningar skapar inflation som får Riksbanken att höja styrräntan så att kronan stiger i värde. Det finns vidare en stark tradition av rationella överväganden om dessa konsekvenser hos parterna i industrin. Allt detta utgör goda argument för nuvarande avtalsmodell.

Modellen har byggts på flera olika inslag:

- ◆ Parterna i industrin sluter de första avtalen
- ◆ Intern samordning på LO-sidan
- ◆ Intern samordning mellan Svenskt Näringslivs olika medlemsförbund
- ◆ Medlingsinstitutets uppdrag att värna industrins normerande roll

Avtalsrörelsen 2016

Industrins märkessättning kom i hög grad att ifrågasättas i 2016 års avtalsrörelse. Det skedde från flera utgångspunkter:

- ◆ Önskemål om relativlönehöjningar i typiska bristyrken som lärare och sjuksköterskor
- ◆ Krav på relativlönehöjningar för lågavlönade/kvinnor
- ◆ Krav på lönehöjningar över märket från LOs hemmamarknadsförbund (6F)¹¹

¹⁰ Se till exempel Calmfors och Driffill (1988), Calmfors (1993) samt Calmfors och Larsson Seim (2013).

¹¹ 6F består av fem fackförbund: Byggnads, Elektrikerna, Fastighetsanställdas Förbund, Målarna och Seko.

Det största hotet mot den etablerade modellen var att LO-samordningen sprack. Förbunden kunde inte enas om en generell låglönesatsning. IF Metall, GS och Kommunal vägrade acceptera en allmän låglönesatsning genom krontalspåslag till alla med månadslön under 25 000 kronor. Däremot accepterade alla förbund en extra satsning på Kommunals undersköterskor.

Följden av den uteblivna samordningen blev att fackförbunden i 6F gick ut med lönekrav på 3,2 procent per år (plus en allmän låglönesatsning i krontal), vilket låg över industrifackens krav på 2,8 procent per år. 31 mars ingick parterna i industrin ett ettårsavtal med 2,2 procents löneökning. Ett par dagar senare slöts avtal inom handeln som gav löneökningar på 590 kronor i månaden till alla. Målarna och Byggnads (båda 6F) varslade och gick senare ut i strejk. Strejkerna blev emellertid kortvariga och i slutändan tecknade också dessa förbund avtal på 2,2 procent.

29 april slöt Kommunal ett treårsavtal. Alla medlemmar fick 520 kr i månaden första året. Därutöver fick undersköterskorna ytterligare 500 kr första året. Genomsnittlig avtalad löneökning första året för Kommunal som helhet blev därmed 3 procent. Förbundet fick således mer än märket genom extrapengarna till undersköterskorna. För 2017 och 2018 anger avtalet inga siffror men preciserar att undersköterskorna ska få extra tillskott utöver det ”fastställda utrymmet för IF Metall respektive år”, det vill säga utöver industrins märke.

Trots hoten mot industrins märkessättning i 2016 års avtalsrörelse blev det slutliga utfallet att industrins norm snarast blev mer – inte mindre – styrande än tidigare.¹² Detta byggde då inte på den fackliga sidans samordning utan på arbetsgivarsidans. En möjlig tolkning är att det är viktigare för märkessättningen att arbetsgivarförbunden samordnar sig än att fackförbunden gör det. I en av de intervjuer som vi gjort med olika parter formulerade en facklig företrädare detta som att ”Svenskt Näringsliv har en starkare politbyrå än LO”. Högre löneökningar än märket måste passera Svenskt Näringslivs beredningsutskott som består av organisationens vice vd med ansvar för arbetsgivarfrågor och vd:ar från olika arbetsgivarförbund. Det sker bara om avräkning görs i ”kurant motvaluta” (det vill säga om andra lönekostnader samtidigt sänks eller arbetsgivarsidan uppnår andra mål även om dessa inte direkt kan översättas i kostnadssänkningar – men ändå kan åsättas ett monetärt värde).

En möjlig förklaring till att arbetsgivarsidan kan ha lättare än den fackliga sidan att upprätthålla samordning är att en större andel av konfliktfonderna kontrolleras centralt av Svenskt Näringsliv än av LO. Svenskt Näringsliv har ungefär dubbelt så stora konfliktfonder som medlemsförbunden, medan huvuddelen av strejkkassorna inom LO finns hos de olika fackförbunden.¹³

¹² Se också avsnitt 2.4.

¹³ Se till exempel Eld (2012) och Lindström (2016).

Det är inte klart hur Byggnads och övriga 6F-förbunds agerande i 2016 års avtalsrörelse ska tolkas. En tolkning är att man misslyckades med att förändra systemet med lönenormering därför att man felbedömde såväl det ”tryck” man kom att utsättas för från andra fackförbund, arbetsgivarsidan och Medlingsinstitutet som möjligheterna att hålla ihop samarbetet inom 6F.¹⁴ En annan tolkning är att 6Fs agerande satte industrifacken under press och därmed fick dem att förhandla fram ett högre märke.¹⁵ Intervjuer med olika partsföreträdare har inte gett någon entydig bild utan båda tolkningarna är spridda.

Utmaningarna mot det rådande avtalssystemet i den förra avtalsrörelsen motiverar en närmare diskussion av industrins märkessättande roll. Vi ska i analysen skilja mellan två olika aspekter av märkessättningen. Den ena är märkets betydelse för de aggregerade (genomsnittliga) löneökningarna i ekonomin. Den andra aspekten gäller möjligheterna till relativlöneförändringar. De två aspekterna hänger förstås ihop. Ett bindande märke som innebär lika stora avtalade löneökningar på alla avtalsområden bestämmer entydigt den aggregerade avtalade löneökningen i ekonomin men tillåter inte avtalade relativlöneförändringar. Ett industrimärke som inte påverkar några andra avtal ger maximal frihet till relativlöneförändringar i avtalen men styr inte de aggregerade löneökningarna.

Det är rimligt att tro att det finns ett utbytesförhållande mellan märkets roll för att styra de aggregerade löneökningarna och möjligheterna till relativlöneflexibilitet: ju mer bestämmande märket är för den aggregerade löneökningen, desto svårare är det sannolikt att ändra relativlöner. Denna målkonflikt blir förstås mindre, ju större samsyn det finns mellan olika parter om relativlönerna: om man är överens om relativlöneförändringar, kan märket i princip sättas så att sådana förändringar möjliggörs samtidigt som de aggregerade löneökningarna hålls på en önskvärd nivå.

Av pedagogiska skäl diskuterar vi nedan de två aspekterna av märkessättningen var för sig.

- ◆ Nästa avsnitt analyserar hur den aggregerade löneökningstakten i ekonomin ska bestämmas. För att inte komplicera diskussionen bortser vi då från relativlöneförändringar och resonerar *som om* en och samma löneökningstakt ska bestämmas för alla avtalsområden.
- ◆ Avsnitt 2.4 analyserar sedan möjligheterna till relativlöneförändringar.

¹⁴ Bland annat gjorde LO och Svenskt Näringsliv ett gemensamt utspel sedan industrins och handelns avtal träffats om att dessa skulle vara normerande (Rekommendation till arbetsmarknadens parter i avtalsrörelsen 2016).

¹⁵ Se till exempel Svenskt Näringsliv (2016a) och Nandorf (2016a).

Märket för de aggregerade lönekostnadsökningarna

Ekonomer vill helst tro att det enbart är grundläggande *ekonomiska* incitament som bestämmer avtalen. Samtal med olika parter ger emellertid också en bild av rent *organisationspolitiska* strider, där mycket av motsättningarna verkar gälla vem som i slutändan ska ha *makten* att bestämma över löneökningarna utan att det nödvändigtvis handlar om rationellt motiverade intressekonflikter om storleken på dem. Detta tycks framför allt gälla löntagarsidan och då främst LO. Där förefaller det finnas ett latent missnöje i en del förbund – särskilt inom 6F – med att man inte involveras tillräckligt i den beredningsprocess där förslaget till LOs samordnade avtalskrav tas fram. På sina håll tycks man uppfatta det som att industrifacken idag mer ensidigt än tidigare bestämmer avtalskraven ("de sitter ensamma på sin kammare och beslutar") därför att "de ser det som en naturlag att industrin ska bestämma".

Det är svårt för utomstående att bedöma de interna umgängesformerna på respektive sidor av förhandlingsborden. Men det är rimligen svårare att upprätthålla industrins märkessättande roll ju mer de ekonomiska förutsättningarna skiljer sig åt mellan industrin och övriga sektorer. Det är då en fråga om både hur de mer långsiktiga trenderna ser ut och om hur väl förutsättningarna samvarierar på kortare sikt.

Tabell 2.5 visar produktivetsförändringen, förädlingsvärdeprisförändringen och utrymmet för lönekostnadsökningar (produktivetsförändringen + förädlingsvärdeprisförändringen) i genomsnitt per år under olika perioder för industrin, tjänstesektorn och byggsektorn. Industrin har haft de största ökningarna av produktiviteten men de minsta ökningarna av förädlingsvärdepriset (detta minskade rentav i industrin under 1998–2015). Utrymmet för lönekostnadsökningar, det vill säga summan av produktivets- och förädlingsvärdeprisökningar, som anger med hur mycket lönekostnaderna kan öka samtidigt som lönekostnadsandelen i sektorn förblir oförändrad, har under perioden 1998–2015 varit högre i industrin än i tjänste- och byggsektorerna: 3,8 procent per år jämfört med 3,4 procent. Vid tolkningen av dessa siffror bör man emellertid vara medveten om att det skett betydande andelsförskjutningar inom tjänstesektorn: delsektorer med höga lönekostnadsandelar som diverse företagstjänster samt utbildning, vård och sociala tjänster har ökat sina andelar av tjänstesektorns förädlingsvärde, medan fastighetsverksamhet med en låg lönekostnadsandel minskat sin andel.¹⁶ Dessa sammansättningsförändringar har rent mekaniskt reducerat det beräknade utrymmet

¹⁶ Se Konjunkturinstitutet (2016a).

Tabell 2.5 Produktivitetsförändring, förädlingsvärdeprisförändring och utrymme för lönekostnadsökningar i olika sektorer, genomsnitt per år, procent

Produktivitetsförändring			
	Industri	Tjänstesektor	Byggsektor
1981-1997	3,7	1,3	1,6
1998-2015	4,1	1,9	-0,7
Förädlingsvärdeprisförändring			
	Industri	Tjänstesektor	Byggsektor
1981-1997	4,3	5,6	4,6
1998-2015	-0,3	1,5	4,0
Utrymme			
	Industri	Tjänstesektor	Byggsektor
1981-1997	8,0	6,9	6,2
1998-2015	3,8	3,4	3,4

Anm: Utrymmet utgörs av summan av produktivitets- och förädlingsvärdeprisförändring.

Källa: Konjunkturinstitutet.

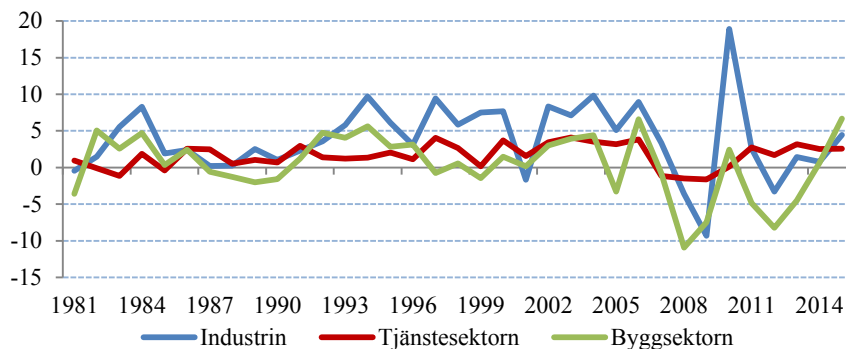
för lönekostnadsökningar i tjänstesektorn som helhet, eftersom de minskat värdet av produktionen per timme (förädlingsvärdepris $\times$ produktivitet) i förhållande till lönekostnaden per timme.¹⁷

Figurerna 2.10–2.12 visar produktivitetsförändring, förädlingsvärdeprisförändring och utrymme (produktivitetsförändring + förädlingsvärdeprisförändring) under olika år i industrin, tjänstesektorn och byggsektorn. Både produktivitets- och förädlingsvärdeprisförändringar varierar mer mellan åren i industrin och byggsektorn än i tjänstesektorn. Industrins produktivitetsutveckling är särskilt volatil. Figur 2.12 visar att också utrymmet (summan av produktivitets- och förädlingsvärdeprisutveckling) har varierat mest i industrin. Utrymmet har också fluktuerat kraftigt i byggsektorn men däremot mycket mindre i tjänstesektorn.

Figur 2.12 ger en bild av svag korrelation mellan utrymmet i industrin och utrymmet i tjänstesektorn. Samvariationen tycks också ha minskat över tiden. Däremot ser den ut att ha ökat mellan industrin och byggsektorn. Dessa slutsatser bekräftas av Tabell 2.6. Enligt dessa har korrelationskoefficienten mellan utrymmet i industrin och utrymmet i tjänstesektorn minskat från 0,58 under perioden 1981–2004 till endast 0,16 under perioden 2005–2015. Korrelationskoefficienten mellan utrymmena

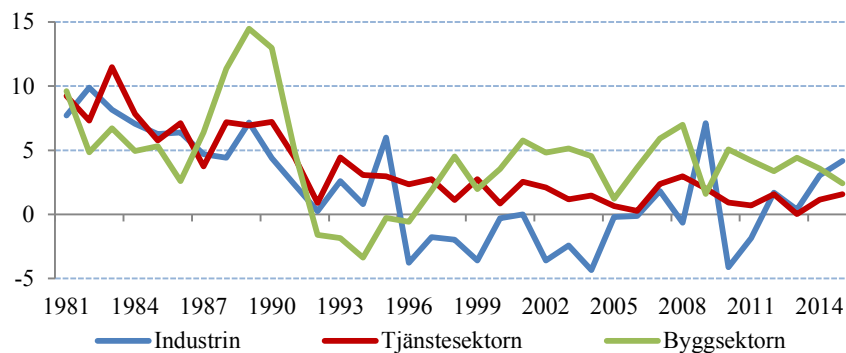
¹⁷ Vi har också jämfört utrymmet i handeln (som tycks se sig som en andra "märkessättare" i kronor för avtalsområden med låga löner) och industrin. Under perioden 1998-2014 var utrymmet i handeln i genomsnitt 3,7 procent per år mot 3,5 procent i industrin.

Figur 2.10 Produktivitetsförändring, procent



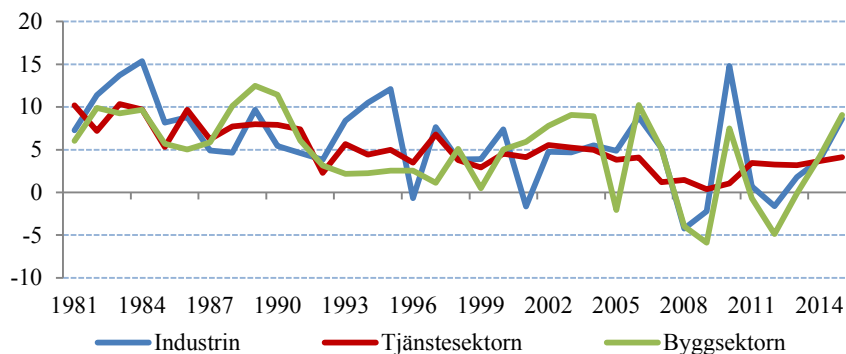
Källa: Konjunkturinstitutet.

Figur 2.11 Förändring av förädlingsvärdepriset, procent



Källa: Konjunkturinstitutet.

Figur 2.12 Utrymme, procent



Anm: Utrymmet utgörs av summan av produktivitets- och förädlingsvärdeprisförändring.

Källa: Konjunkturinstitutet.

i industrin och i byggsektorn har däremot ökat från 0,22 till 0,86. Den minskade samvariationen mellan industrin och tjänstesektorn borde ha gjort det svårare att samordna löneökningarna mellan de två sektorerna, det vill säga för tjänstesektorn att följa en norm som bestäms av industrin. Detta gäller i högre grad ju mer löneökningarna i industrin påverkas av de faktiska produktivitets- och förädlingsvärdeprisförändringarna snarare än av de trendmässiga förändringarna. På motsvarande sätt borde den ökade samvariationen mellan industrin och byggsektorn ha underlättat samordning av löneökningarna mellan dessa sektorer.

Tabell 2.6 Korrelation mellan utrymmena i olika sektorer

	Näringslivet	Industrin	Tjänstesektorn	Byggsektorn
<i>1981-2004</i>				
Näringslivet	1,00			
Industrin	0,85	1,00		
Tjänstesektorn	0,90	0,58	1,00	
Byggsektorn	0,53	0,22	0,55	1,00
<i>2005-2015</i>				
Näringslivet	1,00			
Industrin	0,91	1,00		
Tjänstesektorn	0,47	0,16	1,00	
Byggsektorn	0,93	0,86	0,30	1,00

Anm: Tabellen anger korrelationskoefficienter mellan utrymmena i olika sektorer. Utrymmet definieras som förädlingsvärdeprisökning + produktivitetsökning. En korrelationskoefficient antar ett värde mellan -1 och 1 och mäter hur nära två variabler ligger ett linjärt samband. Värdet 1 anger ett perfekt positivt samband där alla observationer ligger på en positivt lutande rät linje. Värdet -1 anger ett perfekt negativt samband där alla observationer ligger på en negativt lutande rät linje.

Källa: Konjunkturinstitutet.

Tabell 2.6 visar också på en hög korrelation mellan utrymmet i näringslivet som helhet och utrymmet i industrin. Korrelationen har dessutom ökat något mellan de två perioderna: från 0,85 till 0,91. Detta betyder att det inte har spelat någon större roll om lönekostnadsökningarna påverkats av de löpande pris- och produktivitetsökningarna i industrin eller i hela näringslivet.

Fördjupning 2.2 Internationellt konkurrensutsatta tjänster

Det diskuteras ibland att fler sektorer än industrin är utsatta för internationell konkurrens och därför borde vara med och bestämma märket.¹⁸ En aspekt är att tjänstesektorer successivt mött allt mer *direkt* internationell konkurrens, det vill säga konkurrens från utländska producenter som tillhandahåller liknande tjänster på export- och/eller hemmamarknaden. En annan aspekt är att många tjänster är *industrinära*, det vill säga levererar en stor del av sin produktion som ”input” till industrin och därför utsätts för *indirekt* utländsk konkurrens eftersom de är beroende av industrins konkurrensvillkor. Det senare ligger nära den diskussion som förts om att den minskande sysselsättningen i industrin har ”kompenserats” av en motsvarande uppgång av sysselsättningen i industrinära tjänster till följd av *outsourcing* av många verksamheter.¹⁹

Gör först tankeexperimentet att vi kan skilja mellan tjänstesektorer som är utsatta för direkt internationell konkurrens och sådana som är utsatta för indirekt internationell konkurrens i betydelseorna ovan. Teoretiskt skiljer sig då förutsättningarna för lönebildningen åt mellan de två typerna av tjänstesektorer. I båda fallen bestäms visserligen utrymmet för lönekostnadsökningar, det vill säga de lönekostnadsökningar som är förenliga med en oförändrad lönekostnadsandel i sektorn, av summan av egna pris- och produktivitetsökningar. För en tjänsektor som möter direkt internationell konkurrens styrs emellertid möjligheten att höja de egna priserna av de utländska konkurrenternas prisökningar. Men för en industrinära tjänsektor som är utsatt för indirekt internationell konkurrens bestäms möjligheten att höja de egna priserna av hur priser och produktivitet (i användningen av dessa ”inputs”) utvecklas i industrin som man levererar till.

Sektorer utsatta för direkt internationell konkurrens

SCBs input- och outputtabeller innehåller data över export-, import- och bruttoproduktionsvolymerna för 63 branscher. Vi har beräknat export- och importkvoter (det vill säga exportens respektive importens andelar av bruttoproduktionen) för varje bransch för år 2014. Därefter har vi summerat export- och importkvoterna för att få ett mått på branschens direkta internationella konkurrensutsatthet. Vi benämner denna summa *utrikeshandelskvoten*.

Den industribransch som, med undantag för branscherna grafisk produktion och reproduktion av inspelningar (C18) samt reparation och installation av maskiner (C33), har lägst utrikeshandelskvot är tillverkning av metallvaror utom maskiner och

¹⁸ Se till exempel Calmfors (2008), Ivarsson (2009) och Fryskog (2012).

¹⁹ Se till exempel Industrins ekonomiska råd (2015).

apparater (C25).²⁰ Denna branschs utrikeshandelskvot är 0,45. Detta värde är därför ett möjligt riktmärke för om en bransch är internationellt konkurrensutsatt. Tabell 2.7 visar emellertid att endast tre tjänstebanscher utanför industrin – sjötransport, lufttransport samt uthyrning och leasing – uppfyller detta kriterium. Dessa tre branscher svarade 2014 för endast 1,3 procent av förädlingsvärdet i näringslivet (exklusive små- och fritidshus) mot 22,7 procent för industrin. Ytterligare åtta branscher utanför industrin har en kvot över 0,20. Vi väljer detta värde som kriterium för direkt internationell konkurrensutsatthet. Då definieras tjänstesektorer som svarar för 32,3 procent av näringslivets förädlingsvärde som direkt internationellt konkurrensutsatta. Störst är handel med en andel av näringslivets förädlingsvärde på hela 14,6 procent. Övriga tjänstebanscher betecknas som hemmamarknadsinriktade.

Branscherna med högre utrikeshandelskvoter än 0,20 redovisas i vänsterkolumnen av Tabell 2.7. De data vi använder för att beräkna utrymmet för lönekostnadsökningar har en något annorlunda sektorindelning. Den redovisas i andra kolumnen. Tredje kolumnen rapporterar branschernas andelar av näringslivets förädlingsvärde (exklusive små- och fritidshus) och den fjärde kolumnen deras utrikeshandelskvoter.

Tabell 2.8 visar korrelationerna mellan utrymmena (förädlingsvärdeprisökning + produktivitetsökning) i å ena sidan industrin och å andra sidan de internationellt konkurrensutsatta och de hemmamarknadsinriktade tjänstesektorerna. Korrelationen har som väntat under båda de visade perioderna varit högre mellan industrin och de internationellt konkurrensutsatta tjänstesektorerna än mellan industrin och de hemmamarknadsinriktade tjänstesektorerna. Korrelationen har också ökat över tiden mellan industrin och de internationellt konkurrensutsatta tjänstesektorerna (till hela 0,70 perioden 2005-2014), medan den minskat mellan industrin och hemmamarknadsinriktade tjänstesektorerna (och rentav blivit negativ, -0,68, vilket betyder att ökning av utrymmet i industrin samvarierat med minskningar av utrymmet i de hemmamarknadsinriktade sektorerna och vice versa).

²⁰ Dessa branscher domineras nästan helt av inhemska företag.

Tabell 2.7 Tjänstebranscher som är utsatta för direkt internationell konkurrens

Branscher	Koder i data över utrymmet	Andel av näringslivets förädlingsvärde 2014	Utrikeshandelskvot
<i>Utrikeshandelskvot > 0,45</i>			
Sjötransport H50	H50	0,3	0,95
Lufttransport H51	H51	0,2	0,69
Uthyrning och leasing N77	N77	0,8	0,55
<i>Utrikeshandelskvot > 0,20</i>			
Handel G45-G47	G45-G47	14,6	0,29
Magasinering och stödtjänster till transport H52	H52-H53	2,1	0,21
Förlagstjänster J58	J58	1,2	0,23
Dataprogrammerings-, konsult- och infotjänster J62-J63	J62-J63	4,1	0,40
Juridiska och ekonomiska konsulttjänster M69-M70	M69-M70	3,5	0,42
Arkitekt- och tekniska tjänster M71	M71-M72	3,2	0,29
Forskning och utveckling M72	M71-M72	3,2	0,27
Reklam och marknadsföring M73	M73-M75	1,4	0,30
Design, foto och övriga tjänster M74-M75	M73-M75	1,4	0,31
Resetjänster N79			0,36

Anm: Resetjänster har en utrikeshandelskvot > 0,20 men har inte inkluderats, eftersom data för att beräkna utrymmet saknas. Näringslivets förädlingsvärde inkluderar inte små- och fritidshus.

Källor: Nationalräkenskaperna och egna beräkningar.

Tabell 2.8 Korrelationer mellan utrymmena i industrin och i direkt internationellt konkurrensutsatta respektive hemmamarknadsinriktade tjänstesektorer

	1981-2004	2005-2014	Förändring mellan 1981-2004 och 2005-2014
Direkt internationellt konkurrensutsatta tjänstesektorer	0,64	0,70	0,06
Hemmamarknadsinriktade tjänstesektorer	0,29	-0,68	-0,97

Anm: Tjänstesektorer med en utrikeshandelskvot > 0,20 definieras som direkt internationellt konkurrensutsatta, tjänstesektorer med en utrikeshandelskvot < 0,20 som hemmamarknadsinriktade. Kolumnerna 2 och 3 visar korrelationskoefficienter och kolumnen 4 skillnaden mellan korrelationskoefficienterna i de två föregående kolumnerna. Se också Tabell 2.6.

Källor: Nationalräkenskaperna och egna beräkningar.

Industrinära tjänster

SCBs input-output-tabeller ger också information om hur stor andel av olika branschers bruttoproduktion som utgör input i industrin. Vi definierar industrinära tjänstesektorer, det vill säga sektorer vilka möter indirekt internationell konkurrens, som sektorer där andelen av bruttoproduktionen som används som input av industrin överstiger genomsnittet för hela ekonomin (8,8 procent). Vi identifierar elva sådana branscher. Dessa redovisas i vänsterkolumnen i Tabell 2.9. De utvalda branscherna svarade tillsammans för 23,1 procent av näringslivets förädlingsvärde (exklusive små- och fritidshus) 2014. En jämförelse med Tabell 2.7 visar en viss överlappning mellan de sektorer som definierats som utsatta för direkt internationell konkurrens och dem som definierats som industrinära. De överlappande sektorerna är kursiverade i Tabell 2.9. De svarade 2014 för tillsammans för 16,1 procent av förädlingsvärdet i näringslivet (exklusive små- och fritidshus).

Tabell 2.9 Industrinära tjänster

Industrinära tjänster	Koder i data över utrym- met	Andel av näringslivets förädlings- värde 2014	Andel av bruttopro- duktionen som är input till industrin.
Landtransport H49	H49	3,3	11,3
Magasinering och stödtjänster till transport H52	H52-H53	2,1	19,3
Förlagstjänster J58	J58	1,2	9,1
Finansiella stödtjänster K66	K66	0,3	31,6
Juridiska och ekonomiska konsulttjänster M69-M70	M69-M70	3,5	15,4
Arkitekt- och tekniska tjänster M71	M71-M72	3,2	9,9
Reklam och marknadsföring M73	M73-M75	1,4	18,6
Design, foto och övriga tjänster M74-M75	M73-M75	1,4	14,4
Arbetsförmedling och bemanning N78	N78-N82	3,8	20,8
Bevakning, fastighetstjänster och andra företagstjänster N80-N82	N78-N82	3,8	14,5
Reparation av datorer, hushållsartiklar och personliga artiklar S95	NA	NA	19,4

Källor: Nationalräkenskaperna och egna beräkningar.

Tabell 2.10 visar att korrelationen mellan utrymmena i industrin och i industrinära tjänster ökat mellan 1981-2005 och 2005-2014, medan den minskat mellan industrin och icke industrinära tjänster (och rentav blivit negativ under den senare perioden). Korrelationen mellan industrin och industrinära tjänster under den senare perioden har ändå inte varit påtagligt hög: 0,42. Denna korrelation är avsevärt svagare än den mellan industrin och tjänster som var utsatta för direkt internationell konkurrens i Tabell 2.8). En förklaring kan vara att vår definition av industrinära tjänster är betydligt vidare än vår definition av direkt konkurrensutsatta tjänster.

Tabell 2.10 Korrelationer mellan utrymmena i industrin och industrinära respektive icke industrinära tjänster sektorer

	1981-2004	2005-2014	Förändring mellan 1981-2004 och 2005-2014
Industrinära tjänster	0,28	0,42	0,14
Icke industrinära tjänster	0,56	-0,20	-0,76

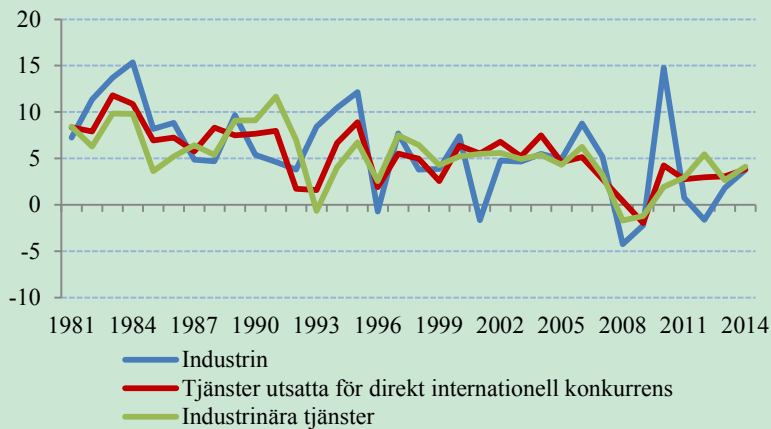
Anm: Tjänstesektorer där andelen av bruttoproduktionen som utgör ”input” till industrin överstiger 8,8 procent definieras som industrinära. Kolumnerna 2 och 3 visar korrelationskoefficienter och kolumnen 4 skillnaden mellan korrelationskoefficienterna i de två föregående kolumnerna. Se också Tabell 2.6.

Källor: Nationalräkenskaperna och egna beräkningar.

Slutsatser

Figur 2.13 visar att utrymmet för lönekostnadsökningar varierat betydligt mer mellan åren för industrin än för både tjänster som är direkt internationellt konkurrensutsatta och industrinära. Enligt Tabell 2.11 har utrymmet över längre perioder varit något större i industrin än för både tjänster som är direkt konkurrensutsatta och tjänster som är industrinära. Detta talar för att det skulle kunna vara ganska oproblematiskt att inkludera också dessa tjänstesektorer i de branscher som är märkessättande. Vi fann också en hög – och över tiden – ökande korrelation mellan de årliga utrymmena i industrin och de tjänstesektorer som är direkt internationellt konkurrensutsatta. Däremot var korrelationen lägre – fastän också ökande – mellan de årliga utrymmena i industrin och för industrinära tjänster. Det senare skulle kunna vara en komplikation ifall de märkessättande sektorerna utökas med industrinära tjänster, i varje fall med den vida definition som vi använt.

Figur 2.13 Utrymmet i industrin, direkt internationellt konkurrensutsatta tjänster och industrinära tjänster, procent



Anm: Utrymmet definieras som summan av förädlingsvärdepris- och produktivitetsökning.
Källa: Konjunkturinstitutet.

Tabell 2.11 Utrymmet i olika sektorer, genomsnitt per år, procent

	Industrin	Tjänster utsatta för direkt internationell konkurrens	Industrinära tjänster
1981-2004	6,8	6,5	6,2
2005-2014	3,2	2,8	2,8

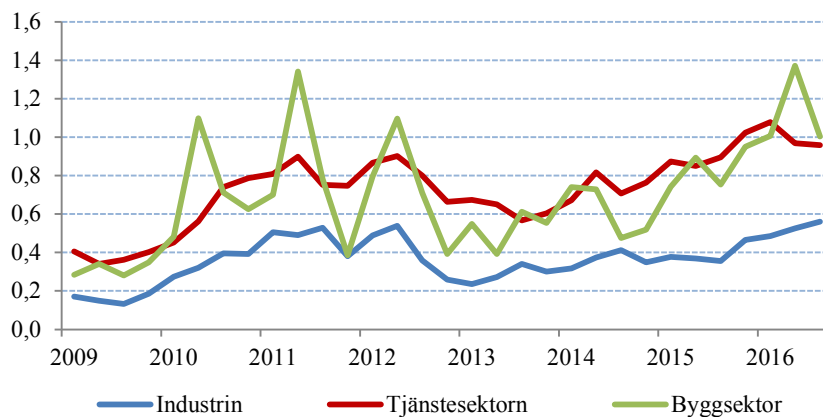
Anm: Utrymmet definieras som summan av förädlingsvärde- och produktivitetsförändring.
Källor: Nationalräkenskaperna och egna beräkningar.

Märkessättningen framöver

Industrins märkessättning kommer sannolikt att utsättas för stora påfrestningar framöver. Det beror på att den inhemska efterfrågan kan antas utvecklas starkare än exportefterfrågan. Det betyder i så fall att mer hemmamarknadsinriktade sektorer, främst olika tjänster och byggbranschen, kommer att gå bättre än den internationellt konkurrensutsatta industrin och ha en större lönebetalningsförmåga. Detta är antagligen både ett *kortsiktigt konjunkturfenomen* och ett *långsiktigt strukturellt* problem.

Inför avtalsrörelsen 2017 har LO-förbunden enats om gemensamma avtalskrav. Dessa innebär löneökningar i ett ettårsavtal med 2,8 procent för alla som tjänar över 24 000 kronor i månaden och en pott (att fördela mellan de anställda på avtalsområdet) motsvarande 672 kronor per månad för alla som tjänar mindre

Figur 2.14 Vakansgrad, procent



Anm: Vakansgraden är kvoten mellan antalet vakanser och antalet anställda..

Källa: SCB

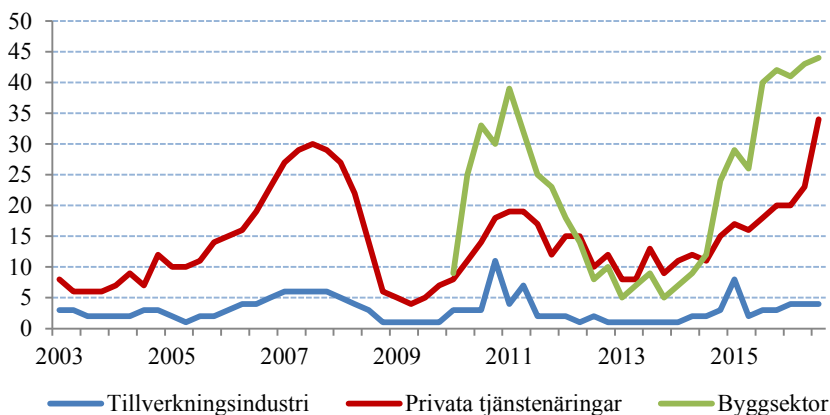
än 24 000 kr. LO-förbunden har även enats om att den internationellt konkurrensutsatta sektorn ska vara lönenormerande. Industrifackens gemensamma avtalskrav är också 2,8 procent (samma krav som i 2016 års avtalsrörelse) men med en lägsta garanterad löneökning för varje anställd på 460 kronor per månad.²¹

LO-förbundens beslut om samordning innebär att det bör bli lättare att upprätthålla industrins märkessättande roll i den pågående avtalsrörelsen. Detta underlättas också av att industrins och detaljhandelns avtal från 2016 löper ut först (31 mars 2017), medan de flesta andra stora avtal löper ut en månad senare. Samtidigt innebär krontalssatsningen för lågavlönade att kraven hamnar över 2,8 procent.

Även om löneökningarna i industrin blir normsättande också för övriga avtal, kvarstår frågan hur väl avtalen ska anpassas till just förutsättningarna i industrin och i vilken grad hänsyn ska tas till utvecklingen i resten av ekonomin när industrimärket bestäms. Problemet som avtalsförhandlarna står inför är då att inhemsk efterfrågan kan väntas utvecklas betydligt starkare än exportefterfrågan under 2017–2018 (se Konjunkturinstitutet 2016b). Det innebär en mer gynnsam ekonomisk situation för de delar av ekonomin som i första hand vänder sig mot hemmamarknaden (byggsektor och stora delar av tjänstesektorn) än industrin som är mer exportberoende. Detta illustreras i Figurerna 2.14 och 2.15 som visar vakansgrad respektive hur stor andel av företagen som anger att det främsta hindret för expansion av verksamheten är brist på arbetskraft. Enligt Konjunkturinstitutet (2016b) är bristen på arbetskraft ännu större i den offentliga sektorn.

²¹ Industrifacken består av de tre LO-förbunden GS (Facket för skogs-, trä- och grafisk bransch), IF Metall, Livs (Livsmedelsarbetareförbundet) samt Saco-förbundet Sveriges Ingenjörer och TCO-förbundet Unionen.

Figur 2.15 Främsta hindret för expansion av verksamheten är brist på arbetskraft, procent



Anm: Diagrammet visar andelen företag som uppger att brist på arbetskraft är det främsta hindret för expansion av verksamheten.

Källa: Konjunkturinstitutet.

Men en gynnsammare utveckling för de näringar som i första hand vänder sig till hemmamarknaden ("hemmamarknadssektorn") än för industrin ("den internationellt konkurrensutsatta sektorn") är sannolikt inte bara ett kortsiktigt konjunkturfenomen utan också ett mer långsiktigt *strukturellt* problem. Sedan början av 1990-talet har Sverige haft stora bytesbalansöverskott, det vill säga ekonomin som helhet har haft ett stort positivt finansiellt sparande. Detta är definitionsmässigt lika med skillnaden mellan landets sparande och investeringar. Det positiva finansiella sparandet har inneburit en gradvis förbättring av den finansiella nettoställningen (fordringar minus skulder) mot omvärlden. Konjunkturinstitutet (2016b) prognosticerar bytesbalansöverskott på 4,9 procent av BNP 2017 och 4,8 procent 2018. En kärnfråga är hur troliga så stora bytesbalansöverskott är på sikt. Det är svårt att tänka sig att Sverige i all framtid ska öka de finansiella nettofordringarna på utlandet (som andel av BNP). En åldrande befolkning kan nämligen antas innebära ett lägre sparande. Mindre försiktighetssparande till följd av lägre arbetslöshet än under senare år kan också väntas minska sparkvoten. Det finns vidare ett behov av fortsatt stora investeringar (inte minst i bostäder och infrastruktur). Till detta kommer att behovet av välfärdstjänster (vård, omsorg och utbildning) ökar när såväl antalet äldre som antalet yngre ökar. Sammantaget talar allt detta för en hög inhemsk efterfrågan i förhållande till exportefterfrågan även på längre sikt. Konsekvensen blir då en *ombalansering* av ekonomin där

hemmamarknadssektorn ökar i storlek i förhållande till den internationellt konkurrensutsatta sektorn.

Tabell 2.5 visade att förädlingsvärdepriset ökat snabbare i tjänstesektorn än i industrin. Relativpriset för hemmamarknadssektorn gentemot den konkurrensutsatta sektorn har således stigit. Det har berott på en långsammare produktivitetstillväxt i hemmamarknadssektorn än i den konkurrensutsatta sektorn. Såväl den aktuella konjunktursituationen som den ovan diskuterade strukturella ombalanseringen av ekonomin talar för större relativprisökningar för hemmamarknadssektorn under de kommande åren än tidigare därför att en relativ efterfrågeökning adderas till skillnaderna i produktivitetstillväxt.

På en arbetsmarknad som i den enkla läroboksmodellen med perfekt konkurrens garanterar lönebildningen full sysselsättning. Lönenivån blir alltid sådan att efterfrågan på arbetskraft är lika stor som utbudet. I en sådan värld skulle en efterfrågeförskjutning till hemmamarknadssektorns förmån och en uppgång av relativpriset på dess produkter leda till ökad efterfrågan på arbetskraft från sektorn. Det skulle driva upp lönenivån i hela ekonomin. Det blir då inte längre lönsamt för den konkurrensutsatta sektorn att behålla lika mycket arbetskraft som tidigare. Arbetskraft frigörs då från denna sektor och anställs i stället i hemmamarknadssektorn. Det skulle inte ligga någon dramatik i det utan bara vara en anpassning till marknadskrafterna. Det finns inget egenvärde i en viss storlek på den konkurrensutsatta sektorn. Om det samfälliga agerandet i ekonomin (av hushåll, företag och regering) innebär minskat sparande och ökade investeringar, alltså ett minskat bytesbalansöverskott, måste den internationellt konkurrensutsatta sektorn krympa vid en given (full) sysselsättningsnivå.

Men nu fungerar förstås inte arbetsmarknaden enligt den enkla läroboksmodellen. I stället för full sysselsättning har vi en jämviktsarbetslöshet (den arbetslöshet som råder i ett normalt konjunkturläge och som det sker konjunkturmässiga variationer runt) på kanske mellan 6,5 och 7 procent av arbetskraften (Konjunkturinstitutet 2016b). Lönerna fastställs i avtalsförhandlingar och anpassas därför inte till någon full-sysselsättningsnivå. Däremot påverkar parternas lönebeslut nivån på jämviktsarbetslösheten och därmed också på den faktiska arbetslösheten. Ju mer återhållsam lönebildningen är, desto lägre blir jämviktsarbetslösheten.

Effekterna av olika former av lönebestämning kan utvärderas utifrån hur den totala sysselsättningen i ekonomin utvecklas (se Fördjupning 2.3 för en mer detaljerad analys). Från samhällsekonomisk synpunkt är det mer relevant än vilken storlek som den internationellt konkurrensutsatta sektorn har. Det vore negativt för sysselsättningen om löneökningarna i ekonomin anpassar sig till de högre prisökningarna som kan förväntas i hemmamarknadssektorn. I så fall skulle sys-

selsättningen förbli oförändrad i hemmamarknadssektorn. Men den skulle falla i den konkurrensutsatta sektorn eftersom lönerna där skulle stiga i förhållande till priserna. Den totala sysselsättningen i näringslivet faller då.

Däremot kan det vara bra från sysselsättningssynpunkt om löneökningarna bestäms av den internationellt konkurrensutsatta sektorns förutsättningar. Då påverkas löneökningarna i ekonomin inte av de högre prisökningarna i hemmamarknadssektorn. Sysselsättningen förblir därför oförändrad i den konkurrensutsatta sektorn. Men i hemmamarknadssektorn ökar den därför att priserna stiger i förhållande till lönerna. Den totala sysselsättningen i näringslivet stiger då.

Om priserna i hemmamarknadssektorn stiger mer i förhållande till priserna i den internationellt konkurrensutsatta sektorn än tidigare, så gynnas således sysselsättningen av om märket sätts utifrån det lägre utrymmet i den senare sektorn. Då skulle den höga inhemska efterfrågan och relativprisökningarna för den mer hemmamarknadsinriktade sektorn kunna leda till en stark sysselsättningsuppgång där. Men det förutsätter ett tillräckligt utbud av arbetskraft med rätt kvalifikationer för att tillgodose hemmamarknadssektorns efterfrågan. De senaste årens stora flyktinginvandring innebär att det finns ett *potentiellt* sådant utbud. Men det måste omvandlas till ett faktiskt utbud genom väl fungerande utbildnings- och omskolningsinsatser och/eller genom att produktionen och lönebildningen omorganiseras på ett sådant sätt att enklare arbetsuppgifter kan utföras på mindre kvalificerade jobb som också betalas lägre. Men om detta inte sker, blir konsekvensen av löneökningar som styrs av den internationellt konkurrensutsatta sektorns förutsättningar att hemmamarknadssektorn inte får sin arbetskraftsefterfrågan tillgodosedd och att arbetskraften därför inte allokeras på det samhällsekonomiskt mest effektiva sättet.

En norm där löneökningarna anpassas till den internationellt konkurrensutsatta sektorns situation blir svårare att upprätthålla ju större skillnaderna i lönebetalningsförmåga i förhållande till hemmamarknadssektorn är. Med mycket stora skillnader kan till slut drivkrafterna att bryta sig ur samordningen bli alltför stora för hemmamarknadssektorerna. En sådan utveckling skulle kunna leda till att hela det nuvarande avtalssystemet bryter samman och att vi får en återgång till ett okoordinerat system där varje bransch förhandlar var för sig. Det skulle innebära en generellt mindre återhållsam lönebildning och därmed på sikt lägre sysselsättning än som annars skulle vara fallet.

Det finns således en målkonflikt inbyggd i nuvarande lönebildningssystem. Löneökningar utifrån industrins förutsättningar kan vara bra för sysselsättningen i ett läge när andra sektorer går bättre än industrin. Men sådana löneökningar kan också innebära en ineffektivt fungerande allokering av arbetskraften mellan olika

sektorer och på sikt bygga upp sådana spänningar att det rådande samordnings-systemet äventyras. Det kan vara ett argument för att industrins avtal inte bara ska väga in de egna förutsättningarna utan också ta hänsyn till förhållandena i resten av ekonomin, det vill säga låta de avtalade löneökningarna påverkas också av den större lönebetalningsförmågan i andra sektorer. Det skulle kunna ske genom att, som en facklig företrädare som vi intervjuat formulerade det, ”industrin bjuder in flera att medverka när märket bestäms”. Tanken skulle då inte vara att vidga kretsen av märkessättande branscher genom att i första hand släppa in också internationellt konkurrensutsatta tjänstenärings utan att också ta större hänsyn till mer hemmamarknadsbetonade sektorer. Nackdelen för samhällsekonomin skulle vara att sysselsättningsutvecklingen, så länge nuvarande samordning består, blir sämre. Fördelen kan vara att arbetskraften allokeras mer effektivt på arbetsmarknaden i den situation som kan förutses och att riskerna minskar för att det nuvarande avtalssystemet med industrin som märkessättare överges på sikt.

Det är svårt att bedöma hur allvarlig den ovan skisserade målkonflikten är. I 2016 års avtalsrörelse utmanades industrins märkessättning. Samtidigt blev industrimärket i slutändan snarast mer styrande än tidigare. En möjlig tolkning är att om industrins märkessättning överlever under så svåra förutsättningar som rådde 2016, kommer den ”alltid” att överleva. Systemet kanske består därför att det inte finns något uppenbart bättre alternativ. Även de mest kritiska parterna kan dra sig för att skjuta systemet i sank därför att de är rädda för att det skulle kunna leda till ”kaos”.

Den ökning av utbudet av arbetskraft som kommer att ske framöver när de senaste årens många flyktinginvandrare träder in på arbetsmarknaden kan skapa ett tillbakahållande tryck på lönerna i tjänstesektorn. Men det kräver i så fall framgångsrika utbildnings- och omskolningsinsatser som det inte finns några garantier för att vi lyckas med. Med de skillnader i utvecklingen mellan industrin och mer hemmamarknadsinriktade sektorer som kan förväntas ser vi betydande risker för att det nuvarande avtalssystemet inte består i det långa loppet därför att det gradvis byggs upp spänningar som till slut inte går att undertrycka.

Fördjupning 2.3 Löneökning, märket och sysselsättningen

Enligt neoklassisk teori beror sysselsättningen i en sektor vid en given tidpunkt på produktrealloänen, det vill säga lönen i förhållande till produktpriset. En högre produktrealloän innebär en lägre sysselsättning. Sysselsättningen i den internationellt konkurrensutsatta sektorn (K-sektorn) beror således negativt på kvoten mellan lönen och K-sektorns produktpris. Sysselsättningen i hemmamarknadssektorn (S-sektorn) beror negativt på kvoten mellan lönen och S-sektorns produktpris. Därför gäller följande:

$$\hat{L}_K = \varepsilon_K(\hat{w} - \hat{p}_K)$$

$$\hat{L}_S = \varepsilon_S(\hat{w} - \hat{p}_S),$$

där $\hat{L}_K$ = den procentuella förändringen av sysselsättningen i K-sektorn, $\hat{L}_S$ = den procentuella förändringen av sysselsättningen i S-sektorn, ε_K = elasticiteten för sysselsättningen i K-sektorn med avseende på produktrealloänen där, ε_S = elasticiteten för sysselsättningen i S-sektorn med avseende på produktrealloänen där, $\hat{w}$ = den procentuella löneförändringen (som antas vara den samma i båda sektorerna), $\hat{p}_K$ = den procentuella förändringen av produktpriset i K-sektorn och $\hat{p}_S$ = den procentuella förändringen av produktpriset i S-sektorn.²²

För den procentuella förändringen i sysselsättningen i näringslivet som helhet, $\hat{L}$, gäller:

$$\hat{L} = \phi_K \hat{L}_K + (1 - \phi_K) \hat{L}_S = \phi_K \varepsilon_K(\hat{w} - \hat{p}_K) + (1 - \phi_K) \varepsilon_S(\hat{w} - \hat{p}_S),$$

där

$$\phi_K = \frac{L_K}{L_K + L_S}$$

samt L_K = sysselsättningen i K-sektorn och L_S = sysselsättningen i S-sektorn. Den procentuella förändringen av sysselsättningen i näringslivet är alltså ett vägt genomsnitt av de procentuella förändringarna av sysselsättningen i de två sektorerna med dessas andelar av den totala sysselsättningen i näringslivet som vikter.

Utgångspunkten är nu att relativpriset på S-sektorns produkter stiger, så att $\hat{p}_S - \hat{p}_K > 0$. Anta först att löneökningarna bestäms av utrymmet i K-sektorn, så att $\hat{w} = \hat{p}_K$. Då gäller:

$$\hat{L}_K = 0$$

$$\hat{L}_S = \varepsilon_S(\hat{p}_K - \hat{p}_S) > 0$$

$$\hat{L} = (1 - \phi_K) \varepsilon_S(\hat{p}_K - \hat{p}_S) > 0.$$

²² Sysselsättningselasticiteten i en sektor mäter den procentuella förändringen av sysselsättningen där när produktrealloänen ökar med en procent. De två sysselsättningselasticiteterna är negativa.

Sysselsättningen är oförändrad i K-sektorn och ökar i S-sektorn. Därför stiger den totala sysselsättningen i näringslivet.

Anta nu i stället att löneökningarna bestäms av utrymmet i S-sektorn, så att $\hat{w} = \hat{p}_S$. Då gäller:

$$\hat{L}_K = \varepsilon_K(\hat{p}_S - \hat{p}_K) < 0$$

$$\hat{L}_S = 0$$

$$\hat{L} = \phi_K \varepsilon_K(\hat{p}_S - \hat{p}_K) < 0.$$

Sysselsättningen faller i K-sektorn och är oförändrad i S-sektorn. Därför minskar den totala sysselsättningen i näringslivet. Det går också att beräkna vilken löneökning som är förenlig med oförändrad total sysselsättning i näringslivet.

Då gäller:

$$\hat{L} = \phi_K \varepsilon_K(\hat{w} - \hat{p}_K) + (1 - \phi_K) \varepsilon_S(\hat{w} - \hat{p}_S) = 0.$$

Denna ekvation ger:

$$\hat{w} = \hat{p}_K + \frac{(1 - \phi_K) \varepsilon_S}{\phi_K \varepsilon_K + (1 - \phi_K) \varepsilon_S} (\hat{p}_S - \hat{p}_K).$$

Följaktligen gäller:

$$\hat{p}_K < \hat{w} < \hat{p}_S$$

$$\hat{L}_K < 0$$

$$\hat{L}_S > 0.$$

En löneökning som är mindre än prisökningen i S-sektorn, och därför ökar sysselsättningen i denna sektor, men större än prisökningen i K-sektorn, och därför minskar sysselsättningen där, är förenlig med oförändrad total sysselsättning i näringslivet. Denna löneökning är större ju större S-sektorns sysselsättningselasticitet är i förhållandet till K-sektorns sysselsättningselasticitet och ju större S-sektorns andel av den totala sysselsättningen i näringslivet är. Om sysselsättningselasticiteterna är lika, så att $\varepsilon_K = \varepsilon_S$, blir villkoret för oförändrad sysselsättning:

$$\hat{w} = \hat{p}_K + (1 - \phi_K)(\hat{p}_S - \hat{p}_K) = \hat{p}_K + \frac{L_S}{L_K + L_S} (\hat{p}_S - \hat{p}_K),$$

det vill säga löneökningen är lika med summan av prisökningen i K-sektorn och relativprisökningen för S-sektorn vägd med sektorns andel av sysselsättningen i hela näringslivet.

2.4 Möjligheterna till relativlöneförändringar mellan olika avtalsområden²³

Diskussionen ovan fokuserade på hur den aggregerade (totala) löneökningstakten i ekonomin ska bestämmas. Detta avsnitt diskuterar i stället möjligheterna till relativlöneförändringar, det vill säga i vilken mån löneökningarna för olika löntagarkategorier kan skilja sig åt. Hela idén med märkessättningen är ju att, genom att bestämma en norm, förhindra att jämförelsetänkande leder till en spiral av stigande löneökningar där den ena löntagargruppens löneökning blir ett avstamp för ännu högre löneökningar för nästa grupp och så vidare. Men detta innebär också att relativlöneförändringar försvåras.

Det kan vara intressant att studera hur spridningen i löneökningarna förändrats över tiden. En minskad spridning innebär mindre av relativlöneförändringar. Tabell 2.12 visar standardavvikelser för de *avtalade* löneökningarna.²⁴ Bilden är entydig. Spridningen i avtalade löneökningar har minskat kraftigt över tiden. Det gäller oavsett om man mäter spridningen mellan löneökningarna för olika sektorer i hela ekonomin, för olika sektorer i näringslivet, för enbart arbetare i näringslivet eller för enbart tjänstemän i näringslivet. Detta kan tolkas som att märket över tiden blivit allt mer bindande för olika gruppers avtalade löneökningar.

Tabell 2.13 visar motsvarande standardavvikelser för de *totala* löneökningarna. Här framkommer ingen allmän bild av kraftigt minskad spridning i löneökningarna. Resultaten varierar beroende på vilka jämförelser som görs. Om man ser på den genomsnittliga standardavvikelsen per år, så har den mellan 2007–2011 och 2012–2015 minskat endast något för hela ekonomin men varit oförändrad i näringslivet. Skiljer man mellan arbetare och tjänstemän i näringslivet, så har spridningen i löneökningar minskat för arbetare men ökat för tjänstemän. Löneökningarna utöver avtalen till följd av lokal lönebildning (samt löneökningarna på områden med sifferlösa avtal) tycks alltså ha kompenserat för den minskade spridningen i avtalade löneökningar, så att relativlöneflexibiliteten förblivit ungefär oförändrad. Spridningen i lokala löneökningar har ökat men inte så mycket att relativlöneflexibiliteten blivit större. Det reser frågan om det går att åstadkomma mer relativlöneflexibilitet utan att tillåta större spridning i de avtalade löneökningarna och hur detta i så fall ska gå till.

En innovation i Kommunals treårsavtal med SKL 2016 var att en relativlöneökning för undersköterskorna förhandlades fram genom att deras lönelöft för 2017 och 2018

²³ Detta avsnitt kompletterar analysen i avsnitt 2.3 i Arbetsmarknadsekonomska rådet (2016). Där fann vi viss evidens för att relativlöneutvecklingen i olika branscher anpassar sig långsammare till långsiktig jämvikt och i mindre grad speglar skillnader i arbetsmarknadsförhållanden och produktivitet i Sverige än i de andra OECD-länder som studerades.

²⁴ Standardavvikelsen är ett mått på hur mycket enskilda observationer i genomsnitt avviker från medelvärdet av en serie observationer.

Tabell 2.12 Spridningen i avtalade löneökningar mellan olika områden

	Hela ekonomin	Näringslivet	Arbetare, näringslivet	Tjänstemän, näringslivet
<i>Standardavvikelse per år</i>				
2007	0,98	1,31	0,60	1,73
2008	0,94	1,32	0,64	1,75
2009	0,41	0,55	0,61	0,24
2010	0,80	0,77	0,76	0,43
2011	0,14	0,24	0,20	0,23
2012	0,39	0,45	0,44	0,38
2013	0,32	0,39	0,28	0,47
2014	0,15	0,24	0,11	0,28
2015	0,18	0,28	0,09	0,37
<i>Genomsnittlig årlig standardavvikelse per år</i>				
2007-2011	0,65	0,84	0,56	0,88
2012-april 2015	0,26	0,34	0,23	0,37
<i>Standardavvikelse för genomsnittlig årlig löneökning per avtalsperiod</i>				
2007-2009	0,69	0,95	0,57	1,22
2010-2011	0,42	0,47	0,44	0,31
2012	0,39	0,45	0,44	0,38
2013-april 2015	0,22	0,3	0,17	0,37

Anm: Näringslivet består av sex näringar: (1) industrin; (2) byggsektorn; (3) handel, hotell och restaurang; (4) transportsektorn; (5) kreditinstitut och företagstjänster; samt (6) vård och utbildning med mera. Hela ekonomin definieras som näringsliv plus stat, kommuner och landsting.

Källa: Egna beräkningar baserade på Medlingsinstitutets statistik.

preciserades som ett krontalsbelopp *utöver* industrimärket. Men det är en öppen fråga om sådana avtalskonstruktioner kan användas i någon större omfattning utan att äventyra hela märkessättningen. För att det inte ska ske behöver i så fall märket sättas på en sådan nivå att flera grupper kan lägga sig över utan att de totala löneökningarna i ekonomin blir alltför höga. Alternativt måste avtalade löneökningar också kunna läggas *under* märket (till exempel därför att en bransch befinner sig i kris). Med det utbredda jämförelsetänkande som finns i avtalsrörelserna förefaller avtal med löneökningar under märket emellertid osannolika. Men en möjlighet till mer relativlöneflexibilitet är avtal med stupstocksklausuler (processlöneavtal) – som i 2016 års avtal mellan Teknikföretagen och Unionen – enligt vilka de centralt avtalade löneökningarna gäller endast om man inte kommer överens om något annat på den lokala nivån.²⁵ Sådana

²⁵ Se till exempel Unionen (2016).

Tabell 2.13 Spridningen i totala löneökningar mellan olika områden

	Hela ekonomin	Näringslivet	Arbetare, näringslivet	Tjänstemän, näringslivet
<i>Standardavvikelse per år</i>				
2007	0,60	0,88	0,99	0,74
2008	0,70	1,12	1,31	0,86
2009	0,67	1,08	0,89	1,20
2010	0,54	1,07	1,19	0,88
2011	0,51	0,72	0,77	0,60
2012	0,55	0,90	0,54	1,13
2013	0,35	0,95	0,90	0,89
2014	0,58	1,04	0,47	1,39
2015	0,50	0,99	0,68	1,04
<i>Genomsnittlig årlig standardavvikelse</i>				
2007-2011	0,60	0,97	1,03	0,86
2012-april 2015	0,49	0,97	0,65	1,11
<i>Standardavvikelse för genomsnittlig årlig löneökning per avtalsperiod</i>				
2007-2009	0,36	0,48	0,47	0,49
2010-2011	0,19	0,46	0,37	0,54
2012	0,55	0,90	0,54	1,13
2013-april 2015	0,30	0,51	0,45	0,53

Anm: Se Tabell 2.11.

Källa: Egna beräkningar baserade på Medlingsinstitutets statistik.

avtal medger i princip att de lokala parterna, i till exempel en krissituation, kan överenskomma om lägre löneökningar än de centralt avtalade. Det ger samma effekter som en lokal öppningsklausul.

I ett läge med stark inhemsk efterfrågan men svagare utveckling för exporten går det inte utesluta avtal med lägre löneökningar i industrin än i mer hemmamarknadsbetonade sektorer.²⁶ Industrins löneökningar skulle då inte längre vara direkt märkessättande för andra branscher. Incitamenten för detta blir starkare ju större skillnaderna i ekonomiska förutsättningar är mellan industrin och resten av ekonomin. Men det är en öppen fråga vad sådana avtal skulle betyda för avtalssystemet på sikt. De skulle kunna leda till att industrin förlorar sin styrande roll för de aggregerade avtalsmässiga löneökningarna i ekonomin. Motsatsen är emellertid

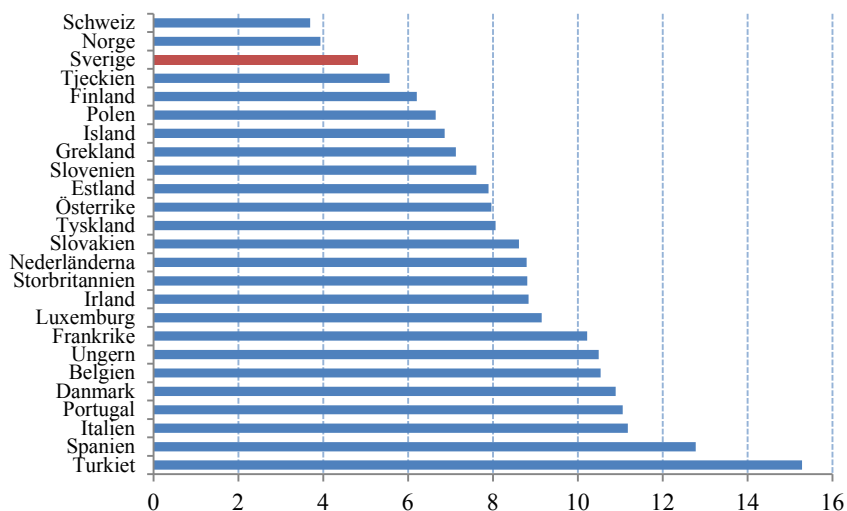
²⁶ Mellwing (2016).

också möjlig. I ett läge med stora skillnader i förutsättningar mellan olika delar av ekonomin skulle olika höga avtalade löneökningar även kunna vara ett sätt att vidmakthålla ett system där den internationellt konkurrensutsatta sektorn tar ansvar för de *genomsnittliga* löneökningarna i ekonomin (genom att bestämma ett mindre bindande riktvärde som andra sektorer får utgå från i sina förhandlingar). Men i detta fall krävs i så fall någon form av samsyn mellan olika sektorer om vilka förändringar av lönerelationerna som är lämpliga.

2.5 Minimilöner och lönespridning

Det framgår av Figur 2.16 att Sverige (med undantag för Norge och Schweiz) har den lägsta andelen *enkla jobb* av de länder som visas. Empiriska studier har utvisat att en låg andel sådana jobb bidrar till ett större sysselsättningsgap mellan inrikes och utrikes födda (Kogan 2006; Fleischmann och Donkers 2010). Den låga andelen enkla jobb i Sverige beror sannolikt på den sammanpressade lönestrukturen. Sverige har de minsta löneskillnaderna mellan mitten och botten av lönefördelningen (femte och första decilen) av alla OECD-länder (se Tabell 2.14).²⁷ Den låga lönespridningen i Sverige kan till stor del förklaras av höga avtalade minimilöner. Detta diskuterades i Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016). De högsta minimilönebetten (minimilönerna i förhållande till medianlönerna) i Sverige ligger

Figur 2.16 Andel anställda i yrken med inga eller låga utbildningskrav, 2015



Källa: Ekonomifakta.

²⁷När den nionde och första decilen jämförs har Italien mindre löneskillnader än Sverige. Det beror på att toppen ligger lägre i Italien. Jämförelsen mellan mitten och botten är emellertid mer relevant för andelen enkla jobb.

Tabell 2.14 Lönespridningen i olika OECD-länder, 2014

	Decil 5/Decil 1	Decil 9/Decil 1
Sverige	1,36	2,28
Belgien	1,39	2,46
Danmark	1,45	2,56
Finland	1,46	2,57
Frankrike	1,49	2,98
Italien	1,50	2,17
Norge	1,62	2,42
Nederländerna	1,66	2,94
OECD	1,70	3,46
Österrike	1,72	3,33
Storbritannien	1,80	3,56
Tyskland	1,87	3,41
Polen	1,92	4,03
Estland	2,08	4,40
USA	2,09	5,01

Källa: OECD Employment Outlook 2016.

runt 70 procent och avser detaljhandeln samt hotell- och restaurangbranschen, medan minimilönebetten i de flesta andra länder ligger under 50 procent. Under en lång tid har minimilönerna i dessa sektorer ökat snabbare än de generellt avtalade lönerna. Detta gällde dock inte 2016 då ökningarna av lägstalönerna i hotell- och restaurangbranschen var marginellt mindre än det generella lönepåslaget och lägstalönerna i detaljhandeln ökade i paritet med detta. I 2016 års avtal mellan SKL/Pacta och Kommunalarbetsförbundet var ökningen av lägstalönen en dryg procentenhet mindre än den generellt avtalade löneökningen.²⁸

Minimilöneförändringars effekter på sysselsättningen

Det finns en omfattande internationell empirisk forskningslitteratur om hur minimilöner påverkar sysselsättningen. Det finns också några studier av minimilöners effekter på sysselsättningen i Sverige. Både den utländska och den svenska forskningen sammanfattades av Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016). Huvudslutsatserna var följande:

- ◆ Resultaten i utländska studier är varierande. En majoritet av studierna finner dock negativa sysselsättningseffekter.

²⁸ Konjunkturinstitutet (2016a).

- ◆ Utländska studier finner oftare negativa sysselsättningseffekter om minimilönerna höjs från en hög än från en låg nivå. Det överensstämmer med slutsatserna från teoretiska modeller. Om en minimilön ökas från en hög nivå, bör man vänta sig att sysselsättningen faller därför att företagens efterfrågan på arbetskraft minskar. Om en minimilön i stället ökas från en låg nivå, kan sysselsättningen väntas stiga därför att utbudet av arbetskraft blir större.
- ◆ Fyra av sex svenska studier finner att höjda minimilöner minskar sysselsättningen.²⁹ Även det står i överensstämmelse med slutsatserna från ekonomisk teori: eftersom minimilönerna är höga i Sverige, bör en större andel studier finna negativa sysselsättningseffekter än som är fallet i till exempel USA där minimilönerna är mycket låga.
- ◆ Utländska studier har funnit att höjda minimilöner missgynnar de allra minst kvalificerade på arbetsmarknaden genom att förskjuta efterfrågan från denna grupp till gruppen mer kvalificerade. De tre svenska studier som studerat denna fråga finner detsamma.

Det är vidare sannolikt att befintliga studier underskattar sysselsättningseffekterna av förändrade minimilöner, särskilt om dessa sänks. För det första är tidshorisonten i de flesta studier kort. Möjligheterna att ersätta arbetskraft med kapital och vice versa är emellertid betydligt större på lång än på kort sikt (se Sorkin 2015). Det gäller särskilt lågutbildad arbetskraft för vilken kapital tycks vara ett substitut. För det andra kan en sänkning av minimilönerna leda till att det öppnas upp marknader för helt nya aktiviteter, vilket inte fångas av existerande studier av effekterna av höjda minimilöner.

Olika sätt att sänka minimilönerna

Sänkta minimilöner skulle bidra till en bättre sysselsättningsutveckling för både lågkvalificerade i allmänhet och lågkvalificerade invandrare i synnerhet. Sådana förändringar innebär emellertid en konflikt mellan sysselsättnings- och fördelningsmål i den mån lägre minimilöner skulle sänka lönerna också för dem som ändå skulle få jobb och därmed öka spridningen i såväl lön före skatt som disponibel inkomst.

²⁹ De sex svenska studierna är Edin och Holmlund (1994), Skedinger (2006), Eliasson och Nordström Skans (2014), Forslund med flera (2014), Lundborg och Skedinger (2014) samt Skedinger (2015). Lundborg och Skedinger (2014) är av särskilt intresse eftersom denna studie analyserar minimilönernas effekter på just flyktinginvandrades arbetslöshet. Enligt studien ökar 10 procents högre minimilön sannolikheten för arbetslöshet med 11 procent och antalet arbetslöshetsdagar med 18 procent för flyktinginvandrade män (däremot finner studien ingen effekt på flyktinginvandrade kvinnor i genomsnitt). För flyktinginvandrade män från Iran, Irak och Afrikas horn fann studien större effekter än för andra flyktinginvandrade män. Även arbetslösheten för flyktinginvandrade kvinnor från dessa regioner påverkades signifikant uppåt av högre minimilöner.

Det går att tänka sig olika sätt att sänka minimilönerna med olika effekter på avvägningen mellan lönespridning och sysselsättning.

1. En *allmän sänkning* av minimilönerna i avtalen där dessa ligger högst och ”biter”. Det skulle enligt befintliga studier ge positiva men begränsade sysselsättningsökningar för de minst kvalificerade, samtidigt som effekterna på lönespridningen skulle bli ganska stora.
2. Att i kollektivavtalen definiera ”nya” typer av *enkla jobb* (jobb som inte finns idag eller bara finns i liten utsträckning) och införa betydligt lägre minimilöner bara för dessa. Syftet skulle vara att försöka inrikta lönesänkningarna just på dem som har svårast att komma in på arbetsmarknaden och därmed minimera återverkningarna på andra grupper.
3. Att parterna förhandlar fram *tidsbegränsade ingångsjobb* för nyinträdande på arbetsmarknaden (främst ungdomar och nyanlända) med avsevärt lägre ingångslöner än dagens minimilöner. Detta har föreslagits av bland andra Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016). Ingångsjobben skulle enligt detta förslag kombineras med både lönekostnadssubventioner och extra jobbskatteavdrag. En fördelningsmässig fördel med sådana ingångsjobb, som bara skulle kunna innehas under viss tid, är att risken minskar för att innehavarna ska fastna med permanent lägre löner och att det ska uppstå stora effekter på andra gruppers löner. En nackdel är att tidsbegränsningen sannolikt gör åtgärden mindre effektiv för att skapa varaktig sysselsättning. Det finns också en stigmatiseringsrisk om ingångsjobben kopplas till statliga lönekostnadssubventioner.

Metod 2 utgör förmodligen den bästa avvägningen mellan sysselsättnings- och fördelningsmål. Å ena sidan innebär metoden permanenta lönesänkningar för en del arbeten. Å andra sidan avgränsas lönesänkningarna förhoppningsvis just till vissa jobb. För metoden talar vidare att det enligt enkätstudier krävs mycket stora lönesänkningar för att många arbetsgivare ska vara villiga att anställa till exempel utomeuropeiska invandrare/flyktingar (Eriksson med flera 2012; Lundborg och Skedinger 2016). Sannolikheten för att sådana betydande lönesänkningar ska komma till stånd borde vara störst om det går att definiera nya typer av enkla jobb som inte redan finns och som därför inte har några tidigare innehavare.

Det är svårt att i förväg precisera vilka typer av nya enkla jobb som skulle kunna etableras med lägre löner. Möjliga exempel gäller fastighetsskötsel, vaktmästar-tjänster, parkeringsservice, enklare reparationer, mer servicerelaterade tjänster inom detaljhandeln som packning och hembäring, sekreterartjänster på kontor (som till stor del försvunnit) och sjukvårdsbiträden i sjukvården. Ett konkret exempel har getts av Plåt- och Ventföretagen (arbetsgivarföreningen för plåt- och

ventilationsföretag; se Lindström 2016). För närvarande råder stor brist på utbildade plåtslagare med yrkesbevis, vilka kräver både genomgånget yrkesprogram på gymnasiet och två års lärlingsutbildning i branschen. Utbildade plåtslagare har en minimilön på 24 000–25 000 kronor. Samtidigt skulle en del av deras arbetsuppgifter – som handräckning, transporter, montering och städning – kunna utföras av betydligt mindre kvalificerade arbetstagare. Men detta kräver i så fall att en ny yrkeskategori med avsevärt lägre minimilön definieras för att det ska vara lönsamt för arbetsgivare i branschen att anställa dem.

Kapitel 7 redogör för en enkätundersökning som vi gjort angående arbetsgivares användning av anställningsstöd. I undersökningen frågades också om huruvida företagen skulle anställa på nya typer av ”enkla jobb” om det kunde ske till löner på 14 000–15 000 kronor och om vilka slags jobb det då skulle vara fråga om. Cirka en tredjedel av de företag som svarade uppgav att de skulle göra sådana anställningar. Typen av jobb varierade förstås mellan olika branscher och företag. Men det var genomgående fråga om avlastningsfunktioner: vaktmästare, receptionist, allt-i-allo, ”hustomte”, handräckning/hantlangning (på byggen), ”plock och pack” (på lager) och så vidare. Svaren tycks indikera att det finns en potentiell efterfrågan på lågkvalificerad arbetskraft som idag inte realiseras till följd av höga minimilöner.

Från facklig sida finns en oro för att nya enklare låglönejobb ska utgöra substitut för de mer kvalificerade jobben och därmed på sikt dra ner lönerna också för dem. Men detta är inte självklart. Det är fullt möjligt – till exempel i plåt- och ventilationsbranschen – att de nya enkla jobben i stället skulle utgöra *komplement* till de redan existerande, det vill säga att marginalprodukten för redan anställda skulle öka när dessa avlastas enklare uppgifter. I så fall kan tillkomsten av enkla jobb i stället höja lönerna för redan anställda.

Forskningen kan inte generellt svara på frågan hur lönerna för redan anställda skulle påverkas av fler enkla jobb med låga löner. Den forskning som finns om effekterna av immigration av lågkvalificerade på lönerna för inhemskt födda lågkvalificerade har emellertid relevans i sammanhanget. Här finns dock ingen enighet. Det förs för närvarande en intensiv debatt mellan forskare i USA om hur immigrationen dit påverkat de inhemskt föddas löner. Card (2001, 2005) och Card och Peri (2016) har inte funnit några sådana effekter, medan Borjas (2001, 2006, 2014) har gjort det (och då särskilt för utsatta minoriteter). Peri och Sparber (2009) samt D’Amuri och Peri (2014) har i studier för USA respektive Västeuropa funnit att immigranter, genom att ta över manuella rutinarbeten, visserligen pressar ner lönerna för dessa arbeten, men samtidigt höjer lönerna för inhemskt födda därför att de ”trängs över” till mer komplexa jobb där arbetsuppgifterna är mer abstrakta och kommunikativa. Foged och Peri (2015) har funnit detsamma i en mycket välgjord studie för Danmark.

En praktisk komplikation som nämnts i sammanhanget är att nya lågkvalificerade jobb till lägre löner till stor del skulle kunna attrahera ny arbetskraftsinvandring från i första hand EU-länder i Östeuropa med låga inkomstnivåer.³⁰ Med den stora bostadsbristen i Sverige förefaller sannolikheten för detta vara låg. Till den del det ändå sker skulle de nya låglönejobben inte bidra till att lösa tudelningsproblemet på den svenska arbetsmarknaden. En möjlighet skulle kunna vara att rent tekniskt utforma de nya jobben som ett arbetsmarknadsprogram vilket liksom YA-jobben kräver branschspecifika kollektivavtal, eventuellt med något mer eller mindre symboliskt statligt subventionsinslag. Arbetskraftsinvandrare från övriga EU behöver nämligen inte ges tillträde till arbetsmarknadsprogram. Erfarenheterna från YA-jobben säger emellertid att administrationen måste göras mycket enkel för att jobben ska få några volymer.

Generella reflektioner

Debatten om hur tudelningen av arbetsmarknaden ska motverkas och integrationen av invandrare främjas är starkt polariserad. Det betyder att olika metoder ofta ställs mot varandra. Men de bör inte betraktas som alternativ utan som komplement. Så till exempel finns ingen motsättning mellan kraftfulla utbildningssatsningar och lägre minimilöner. De senare stärker tvärtom drivkrafterna att skaffa sig utbildning för att få den kompetens som behövs på arbeten som betalas med högre löner.³¹ Enligt vår mening motiverar arbetsmarknadsproblemens omfattning inte endast utbildning och anställningsstöd utan också att lägre minimilöner används som metod att bekämpa en tudelad arbetsmarknad.

Det fackliga motståndet mot lägre minimilöner är starkt, särskilt på LO-sidan. LOs uttalade strävan är i stället ”att de genomsnittliga lägstlönerna ska öka mer än genomsnittslönen för arbetare under perioden fram till år 2028” (LO 2015). Fokuseringen på minskade löneskillnader har flera förklaringar. Löneutjämning är en av facket grundläggande ”affärsidéer”: det kan delvis sägas härleda sitt existensberättigande just från att åstadkomma högre löner än som motsvarar marknadsförhållandena för de anställda med lägst produktivitet och som därför har svårast att på egen hand förhandla sig till höga löner. Facket representerar vidare i första hand *insiders* på arbetsmarknaden, det vill säga redan anställda, och har därför som huvudmål att tillvarata deras intressen. Detta kan stå i konflikt med de intressen som *outsiders*, det vill säga arbetslösa och andra icke-sysselsatta, har.

³⁰ Se till exempel Öhrn (2016).

³¹ Däremot försvagas incitamenten att skaffa sig den utbildning som erfordras för jobb som endast betalas med minimilön.

Svårigheterna att åstadkomma lägre minimi- och ingångslöner avtalsvägen har aktualiserat tankar om att i stället genomföra dem via lagstiftning. Kristdemokraterna, Centerpartiet och Liberalerna har alla varit inne på detta som en sista utväg om arbetsmarknadsparterna själva inte kan förmås att sluta avtal om lägre minimilöner. Svenskt Näringsliv har uttryckt en liknande uppfattning sedan försöken att få igång förhandlingar med LO om förändringar för att underlätta nyanländas etablering på arbetsmarknaden avbrutits i december 2016.³² Lagstiftning om högsta tillåtna minimilöner är emellertid förenad med stora komplikationer. Det skulle behöva lagstiftas om en ny anställningsform där staten bestämmer lönen samt om att fack och arbetsgivare inte får ingå kollektivavtal för de arbetstagare som omfattas om högre löner än de statligt fastställda (och facket inte heller vidta konfliktåtgärder i detta syfte). Detta skulle bryta mot tidigare vedertagna principer om avtalsfrihet på svensk arbetsmarknad och eventuellt även mot internationella konventioner (se till exempel Engblom 2016).³³ Lagstiftningsvägen förefaller lättast att förena med de temporära ingångsjobb för nyinträdande på arbetsmarknaden som diskuterades i föregående avsnitt (metod 3) och som föreslogs i vår förra årsrapport (Arbetsmarknadsekonomiska rådet 2016). Lagstiftning går betydligt sämre ihop med nya permanenta enkla jobb med låga löner som skulle definieras i olika branscher/verksamheter på ett sådant sätt att överspillningseffekterna på lönerna i redan existerande jobb minimeras (metod 2 ovan). Sådana bransch- och verksamhetsspecifika jobb med särskilda villkor definieras förstås mycket lättare i samverkan med och mellan parterna på arbetsmarknaden.

En fara med alla sänkningar av minimilönerna är att människor permanent ska fastna på mycket lågavlönade jobb. LO har uttryckt det som det riskerar att skapas ”en ny, extra utsatt underklass med etniska förtecken” (Nandorf 2016c). Lägre minimilöner bör därför kombineras med bättre möjligheter till utbildning. Eftersom arbetsgivare ofta upplever det som betungande att själva behöva ta ansvar för och/eller administrera sådan utbildning (se kapitel 7) bör de inte involveras. Generösa villkor för utbildning (bland annat i form av ekonomiskt stöd) bör i stället erbjudas direkt till enskilda individer, till exempel på den typ av nya enkla jobb som vi diskuterat ovan. Det får sedan vara upp till de enskilda individerna om de vill förlägga sin utbildning till fritiden eller komma överens med arbetsgivaren om ledighet för studier.

³² Svenskt Näringsliv (2016b).

³³ Lagstiftning om minimilöner finns visserligen i många länder men reglerar då den lägsta lön som får förekomma. Men det finns inga förbud mot högre löner i minimilönelagstiftningen. Däremot har det i en del länder ibland lagstiftats om generella lönestopp eller i varje fall generella tak på löneökningarna. Möjligen skulle man kunna tänka sig ett liknande förbud mot höjningar av gällande minimilöner.

En faktor som på sikt möjligen kan förändra facket syn på minimilöner är att den stora utbudsökningen av lågkvalificerad arbetskraft till följd av migrationen förmodligen under alla förhållanden innebär lönesänkningar. Det finns nämligen skäl att tro att, även om minimilönerna i kollektivtalen hålls uppe, kommer lönesänkningar att pressas fram på andra sätt: fler företag som inte sluter kollektivavtal, en större del av arbetskraften som blir egenföretagare och hyr ut sin arbetskraft på detta sätt och inte minst mer svartarbete med lägre svarta löner än idag. Det borde ligga i fackets egenintresse att stävja en sådan oreglerad utveckling och i stället genom att anpassa kollektivavtalen få inflytande på utvecklingen.

2.6 Slutsatser

Den svenska ekonomin befinner sig i högkonjunktur. Konjunkturen drivs mer av inhemsk efterfrågan än av exportefterfrågan. Bristen på arbetskraft är större i den offentliga sektorn, den privata tjänstesektorn och byggsektorn än i industrin. Det kommer att utsätta industrins märkessättning för stora påfrestningar. Förutsättningarna för att industrin ska kunna upprätthålla sin lönenormerande roll ser dock ändå bättre ut i 2017 års avtalsförhandlingar än de gjorde inför förra årets avtal, eftersom LO-förbunden denna gång enat sig om gemensamma avtalskrav.

En starkare utveckling av inhemsk efterfrågan än av exportefterfrågan, och därför också för hemmamarknadsinriktade sektor än för den internationellt konkurrensutsatta sektorn, är emellertid sannolikt inte bara ett kortsiktigt konjunkturfenomen utan också ett långsiktigt *strukturellt* fenomen. Sedan början av 1990-talet har Sverige haft stora bytesbalansöverskott, det vill säga ekonomin som helhet har haft ett stort positivt finansiellt sparande. Det har inneburit en gradvis förbättring av den finansiella nettoställningen mot omvärlden. Det är svårt att tänka sig att Sverige i all framtid ska öka de finansiella nettofordringarna på utlandet (som andel av BNP). En åldrande befolkning kan nämligen antas innebära ett lägre sparande. Mindre försiktighetssparande till följd av lägre arbetslöshet än under senare år kan också väntas minska hushållens sparkvot. Det finns vidare ett behov av fortsatt stora investeringar. Till detta kommer att behovet av välfärdstjänster (vård, omsorg och utbildning) ökar när såväl antalet äldre som antalet yngre ökar. Sammantaget talar allt detta för en hög inhemsk efterfrågan i förhållande till exportefterfrågan även på längre sikt. Konsekvensen blir då en *ombalansering* av ekonomin där hemmamarknadssektorn ökar i storlek i förhållande till den internationellt konkurrensutsatta sektorn.

En sådan efterfrågeförskjutning från den internationellt konkurrensutsatta sektorn till hemmamarknadssektorn kommer att innebära en relativprishöjning för den senare sektorn (som är större än den relativprishöjning som även annars skulle

ha ägt rum till följd av långsammare produktivitetstegring). Den ökar hemmamarknadssektorns relativa lönebetalningsförmåga. Det utgör antagligen en allvarigare utmaning för det nuvarande avtalssystemet än den kortsiktiga konjunkturensituationen.

Det kan vara bra för sysselsättningen i hela ekonomin om den internationellt konkurrensutsatta sektorns (industrins) förutsättningar även fortsättningsvis får styra löneökningarna i hela ekonomin. Då kan den höga inhemska efterfrågan och relativprisökningarna för den mer hemmamarknadsinriktade sektorn leda till en stark sysselsättningsuppgång där. Men det förutsätter ett tillräckligt utbud av arbetskraft med rätt kvalifikationer för att tillgodose hemmamarknadssektorns efterfrågan. De senaste årens flyktinginvandring innebär att det finns ett *potentiellt* sådant utbud. Men det måste transformeras till ett faktiskt utbud genom väl fungerande utbildnings- och omskolningsinsatser och/eller genom att produktion och lönebildning omorganiseras så att enklare arbetsuppgifter kan utföras på mindre kvalificerade jobb som betalas lägre.

Om dessa villkor inte uppfylls, kan löneökningar som bestäms av ”utrymmet” i industrin leda till bestående arbetskraftsbrist i den hemmamarknadsinriktade tjänstesektorn, byggsektorn och den offentliga sektorn. Arbetskraften allokeras då inte mellan sektorerna på det samhällsekonomiskt mest effektiva sättet i en situation då arbetskraft skulle behöva föras över från den internationellt konkurrensutsatta sektorn till andra sektorer. Om löneökningarna inte till viss del anpassas till förutsättningarna i dessa sektorer, finns stor risk för att allt större spänningar byggs upp i lönebildningssystemet och att den nuvarande samordningen med industrin som märkessättare till slut kollapsar. Det skulle kunna få mycket negativa följder för möjligheterna att på sikt trygga en återhållsam lönebildning.

Ett sätt att förebygga en sådan icke önskvärd utveckling skulle kunna vara att industrin i större utsträckning än idag i sin märkessättning väger in situationen i den övriga ekonomin. Ibland har det diskuterats om också internationellt konkurrensutsatta tjänstesektorer skulle kunna delta i märkessättningen. Vi har i vår analys skiljt mellan tjänstesektorer som är *direkt* internationellt konkurrensutsatta (det vill säga som säljer sin slutliga produktion i konkurrens med utländska producenter) och sådana som är *indirekt* internationellt konkurrensutsatta (industrinära tjänster som säljer en betydande del av sin produktion till den internationellt konkurrensutsatta industrin). Vi fann att utrymmet för lönekostnadsökningar (förädlingsvärdeprisökning + produktivitetsoökning) i dessa två typer av tjänstesektorer (som till viss del överlappar) har samvarierat väl med utrymmet i industrin. Samvariationen har dessutom ökat över tiden.

Ett inkluderande av internationellt konkurrensutsatta tjänstesektorer i märkes-sättningen löser emellertid inte det grundläggande problemet med att de hemmamarknadsinriktade tjänstesektorerna (och byggsektorn) kan förväntas gå betydligt bättre än industrin framöver. I en eventuell situation med ett otillräckligt utbud av arbetskraft till hemmamarknadssektorerna kan det krävas mer radikala förändringar av avtalssystemet. En historisk analys visar att detta inte är något plötsligt uppkommande problem. Det tycks finnas en trend där samvariationen mellan utrymmena för lönekostnadsökningar i tjänstesektorn som helhet och i industrin blivit allt mindre över tiden.

Skillnaden mellan totala och avtalade löneökningar utgör en *restpost* som främst beror på lokala löneökningar utöver de centrala avtalen. Ett möjligt scenario är att ett lågt industrimärke som blir styrande för hela ekonomin kombineras med högre lokala löneökningar (löneglidning). Vi finner stöd för att restpostens storlek samvarierar med bristen på arbetskraft. Lägre avtalade löneökningar har också inneburit en större restpost. Men sambanden är ganska svaga. Restpostens andel av de totala löneökningarna har vidare minskat över tiden. Det är därför troligt att låga avtalade löneökningar i varje fall på kort sikt håller nere också de totala löneökningarna.

I en mer långvarig situation med bättre förutsättningar för de hemmamarknadsinriktade sektorerna än för industrin kan det inte uteslutas att industrins avtal skulle kunna bli lägre än övrigas. Det skulle i så fall utgöra ett brott mot tidigare mönster: över tiden har spridningen i avtalade löneökningar (men inte i totala löneökningar) mellan olika sektorer minskat. Det är mycket oklart vad en sådan förändring skulle innebära för samordningen av avtalsförhandlingarna. Industrins avtal skulle fortfarande kunna slutas först och bli styrande för de genomsnittliga löneökningarna i ekonomin, även om (en del) andra sektorer skulle lägga sig högre. Men det förutsätter i så fall förmodligen en bred samsyn mellan olika parter om vilka relativlöneförändringar som är motiverade. Den kan vara svårt att uppnå. Utan en sådan samsyn finns stora risker för att en fungerande samordning bryter samman och på sikt leder till samhällsekonomiskt alltför höga löneökningar.

Sänkta minimilöner skulle bidra till en bättre sysselsättningsutveckling för både lågkvalificerade i allmänhet och lågkvalificerade invandrare i synnerhet. Sådana förändringar innebär emellertid en konflikt mellan sysselsättnings- och fördelningsmål i den mån lägre minimilöner skulle sänka lönerna också för dem som ändå skulle få jobb och därmed öka spridningen i såväl lön före skatt som disponibel inkomst.

Minimilönerna kan sänkas på olika sätt:

1. En allmän sänkning av minimilönerna i avtalen där dessa ligger högst.

2. Att i kollektivavtalen definiera ”nya” typer av enkla jobb (jobb som inte finns idag eller bara finns i liten utsträckning) och införa betydligt lägre minimilöner bara för dessa.
3. Att parterna förhandlar fram tidsbegränsade ingångsjobb för nyinträdande på arbetsmarknaden (främst ungdomar och nyanlända) med avsevärt lägre ingångslöner än dagens minimilöner.

Metod 2 utgör antagligen den bästa avvägningen mellan sysselsättnings- och fördelningsmål. Det beror på att den å ena sidan ger permanenta lönesänkningar för vissa arbeten samtidigt som lönesänkningarna å andra sidan förhoppningsvis avgränsas just till dessa jobb. För metoden talar vidare att det enligt enkätstudier krävs mycket stora lönesänkningar för att många arbetsgivare ska vara villiga att anställa till exempel utomeuropeiska invandrare/flyktingar. Sannolikheten för att sådana betydande lönesänkningar ska accepteras borde vara störst om det går att definiera nya typer av enkla jobb som inte redan finns och som därför inte har tidigare innehavare.

Från facklig sida finns en oro för att nya enklare låglönejobb skulle utgöra substitut för de mer kvalificerade jobben och därmed på sikt dra ner lönerna också för dem. Men det är fullt möjligt att nya jobb med låga kvalifikationskrav i stället skulle utgöra komplement till de redan existerande, det vill säga att marginalprodukten för redan anställda skulle öka när dessa avlastas enklare uppgifter. I så fall kan tillkomsten av enkla jobb i stället höja lönerna för redan anställda.

En del studier för USA respektive Västeuropa har funnit att immigranter, genom att ta över manuella rutinarbeten, visserligen pressar ner lönerna för dessa arbeten, men samtidigt höjer lönerna för inhemskt födda därför att de ”trängs över” till mer komplexa jobb där arbetsuppgifterna är mer abstrakta och kommunikativa. Andra studier har kommit till andra resultat. Men det är uppenbarligen inte självklart att nya lågbetalda jobb skulle pressa ner lönerna för redan sysselsatta.

Det har påpekats att nya lågkvalificerade jobb till lägre löner skulle kunna attrahera ny arbetskraftsinvandring från i första hand EU-länder i Östeuropa med låga inkomstnivåer. Det är svårt att veta hur stor sannolikheten är. Den stora bostadsbristen i Sverige borde verka avhållande på sådan immigration. Till den del den kommer till stånd skulle nya låglönejobb inte bidra till att lösa sysselsättningsproblemen för flyktinginvandrare och andra grupper med svag ställning på den svenska arbetsmarknaden. En möjlighet att i så fall hantera problemet kunde vara att utforma de nya jobben som ett arbetsmarknadsprogram (som inte behöver erbjudas arbetskraftsinvandrare från övriga EU) eventuellt med något mer eller mindre symboliskt statligt subventionsinslag. Liksom med YA-jobben skulle detta arbetsmarknadsprogram i så fall kräva branschspecifika kollektivavtal.

Den fackliga sidan, och då främst LO, har sedan 1950- och 1960-talen sett löneutjämning (en *solidarisk* lönepolitik) som en metod att både åstadkomma inkomstutjämning och främja tillväxt. Den senare effekten skulle uppstå därför att högre löner även för lågproduktiva jobb slår ut dessa. Arbetskraft friställs då för mer högproduktiva jobb som skapas om löntagarna avstår från att ta ut löner efter bärkraft för dessa. Men denna modell (*Rehn-Meidner*-modellen) förutsatte en förhållandevis homogen arbetskraft, så att det var möjligt att genom utbildnings-satsningar lyfta produktivitetsnivån tillräckligt för de minst kvalificerade som då kunde ta de mer kvalificerade jobben. Med en allt mer heterogen arbetskraft och större spridning i färdigheter, främst till följd av invandringen, har detta blivit oerhört mycket svårare.

En fara med lägre minimilöner är att människor permanent ska fastna på mycket lågavlönade jobb. Goda möjligheter till utbildning bör därför erbjudas. Eftersom erfarenheterna visar att arbetsgivare ofta upplever det som betungande att själva behöva ta ansvar för och/eller administrera sådan utbildning) bör de inte involveras. I stället bör generösa villkor för utbildning erbjudas direkt till enskilda individer. Det får sedan vara upp till de enskilda individerna om de vill förlägga sin utbildning till fritid eller komma överens med arbetsgivaren om ledighet för studier.

Referenser

- Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2015), *Inför avtalsrörelsen 2016*, Arbetsmarknads-ekonomisk rapport, Stockholm.
- Arbetsmarknadsekonomiska Rådet (2016), *Dags för större lönespridning?*, Arbetsmarknadsekonomisk rapport, Stockholm.
- Borjas, G. J. (2001), *Heaven's Door: Immigration Policy and the American Economy*, Princeton, N.J. och Oxford: Princeton University Press.
- Borjas, G. J. (2006), "Native Internal Migration and the Labor Market Impact of Immigration", *Journal of Human Resources* 41.
- Borjas, G. J. (2014), *Immigration Economics*, Harvard University Press.
- Calmfors, L. (1993), "Centralisation of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance - A Survey", *OECD Economic Studies* No. 21.
- Calmfors, L. (2008), "Kris i det svenska avtalssystemet?", *Ekonomisk Debatt* nr 8.
- Calmfors, L. och Driffill, J. (1988), "Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance", *Economic Policy* 6.
- Calmfors, L. och Larsson Seim, A. (2013), "Pattern Bargaining and Wage Leadership in a Small Open Economy", *Scandinavian Journal of Economics* 115.
- Card, D. (2001). "Immigrant Inflows, Native Outflows, and the Local Market Impacts of Higher Immigration", *Journal of Labor Economics* 19.
- Card, D. (2005), "Is the New Immigration Really so Bad?", *Economic Journal* 115.
- Card, D. och Peri, G. (2016), *Immigration Economics: A Review*, Berkeley.
- D'Amuri, F. och Peri, G. (2014), "Immigration, Jobs and Employment Protection: Evidence from Europe before and during the Great Recession", *Journal of the European Economic Association* 12.
- Edin, P-A. och Holmlund, B. (1994), "Arbetslösheten och arbetsmarknadens funktionssätt", Bilaga 8, *Långtidsutredningen 1994*, Stockholm.
- Eliasson, T. och Nordström Skans, O. (2014), *Negotiated Wage Increases and the Labor Market Outcomes of Low-wage Workers: Evidence from the Swedish Public Sector*, Working Paper 2014:10, IFAU, Uppsala.
- Engblom, S. (2016), "Svårt lagstifta om sänkta löner", www.utredarna.nu, 21 februari.
- Eriksson, S., Johansson, P. och Langenskiöld, S. (2012), *Vad är rätt profil för att få ett jobb? En experimentell studie av rekryteringsprocessen*, Rapport 2012:13, IFAU, Uppsala.
- Facken inom industrin (2015), *Bästa möjliga – om lönebildning och samhällsekonomi*, www.fackeninomindustrin.se.
- Fleischmann, F. och Donkers, J. (2010), "Unemployment among Immigrants in European Labour Markets: an Analysis of Origin and Destination Effects", *Work, Employment and Society* 24.

- Frykskog, L. (2012), "Oenighet om industriavtalet bland de fackligt förtroendevalda", *Arbetsvärlden*, 31 januari.
- Foged, M. och Peri, G. (2015), "Immigrants' Effect on Native Workers: New Analysis on Longitudinal Data", *American Economic Journal: Applied Economics* 8(2).
- Forslund, A., Hensvik, L., Nordström Skans, O. Westerberg, A. och Eliasson, T. (2014), Avtalslöner, löner och sysselsättning, Rapport 2014:8, IFAU, Uppsala.
- Hidesten, P. med flera (2015), "Inflationsmålet ska inte vara grunden i avtalsrörelsen", *Dagens Industri*, 15 juni.
- Ivarsson (2009), "LO vill låta fler branscher sätta lönenorm", *Sveriges Radio*, <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=2948884>, 6 juli.
- Industrins ekonomiska råd (2015), Inför 2016 års avtalsrörelse, Stockholm.
- Kogan, I. (2006), "Labor Markets and Economic Incorporation among Recent Immigrants in Europe", *Social Forces* 85.
- Konjunkturinstitutet (2010), Lönebildningsrapporten, Stockholm.
- Konjunkturinstitutet (2013), Lönebildningsrapporten, Stockholm.
- Konjunkturinstitutet (2016a), Konjunkturläget, december.
- Konjunkturinstitutet (2016b), Lönebildningsrapporten, Stockholm.
- Lindström, J. (2016), "Låt oss justera lönerna för enklare uppgifter", *Svenska Dagbladet*, 18 juli.
- LO (2015), Gemensamma långsiktiga mål för tre kongressperioder, Stockholm.
- Lundborg, P. och Skedinger, P. (2014), Minimum Wages and the Integration of Refugee Immigrants, Working Paper No 1017, IFN, Stockholm.
- Lundborg, P. och Skedinger, P. (2016), "Employer Attitudes towards Refugee Immigrants: Findings from A Swedish Survey", *International Labour Review* 155.
- Mellwing, D. (2016), "Weihe: Inget självändamål att LO är samordnat", *Arbetsmarknadsnytt*.
- Nandorf, T. (2016a), "Var Byggnads varsel del av en dold LO-samordning?", *Dagens Nyheter*, 4 april.
- Nandorf, T. (2016b), "Byggnads avblåser strejk för avtal utan framgångar – pressen från LO och Svenskt Näringsliv blev för hård", *Dagens Nyheter*, 18 april.
- Nandorf, T. (2016c), "Facklig ilska efter Lemnes utspel", *Dagens Nyheter*, 16 december.
- Peri, G. och Sparber, C. (2009), "Task Specialization, Immigration, and Wages", *American Economic Journal: Applied Economics* 1.
- Rekommendation till arbetsmarknadens parter i avtalsrörelsen 2016 – Överenskommelse mellan Svenskt Näringsliv och Landsorganisationen i Sverige träffad den 4 april 2016.
- Sjöö, P.-O med flera (2016), "Inför avtalsrörelsen: Här är industrifackens krav", *Svenska Dagbladet*, 28 oktober.

Skedinger, P. (2006), "Minimum Wages and Employment in Swedish Hotels and Restaurants", *Labour Economics* 13.

Skedinger, P. (2015), "Employment Effects of Union-bargained Minimum Wages: Evidence from Sweden's Retail Sector", *International Journal of Manpower* 36.

Sorkin, I. (2015), "Are There Long-Run Effects of the Minimum Wage?", *Review of Economic Dynamics* 18.

Svenskt Näringsliv (2016a), Industrins märke måste bli tak för kommande avtal, pressmeddelande, 31 mars.

Svenskt Näringsliv (2016b), LO stänger dörren för nyanlända, https://www.svensktnaringsliv.se/fragor/stark-arbetsmarknadens-funktionssatt/lo-stanger-dorren-for-nyanlanda_664577.html, 17 december.

Unionen (2016), Avtalsnytt 2016 - Nya avtalet 2016-04-01 -2017-03-31, http://www.unionen.se/sites/default/files/27_teknikarbetsgivarna_avtalsnytt_2016.pdf.

Weihe, A. med flera (2016), "Fackens krav hotar industrin", Svenska Dagbladet, 1 november.

Öhrn, L. (2016), "Finansduellen: Så ska de tackla utmaningarna", Dagens Industri, 27 december.

3 Visstidsanställningar – hur fungerar de för marginalgrupper?

Utgångspunkten i Lagen om anställningsskydd (LAS), som infördes 1974, är att en anställning ska gälla *tills vidare* om inte annat avtalats. Tillsvidareanställningar ska alltså betraktas som norm på arbetsmarknaden enligt lagtexten. Alla andra former av anställningar är visstidsanställningar. Reglerna i LAS rörande *visstidsanställningar* har liberaliserats successivt sedan början av 1990-talet, men en viss återreglering har gjorts under de senaste åren. En central fråga är i vilken utsträckning visstidsanställningarna leder till tillsvidareanställningar eller om de medför rundgång mellan olika visstidsanställningar och perioder av arbetslöshet.

Arbetsgivare använder visstidsanställningar av huvudsakligen tre skäl: för att få flexibilitet vid tillfällig arbetsanhopning eller osäker efterfrågan på företagets produkter och tjänster, för att ersätta en tillfälligt frånvarande medarbetare eller för att utvärdera den anställdas arbetskapacitet innan en tillsvidareanställning eventuellt erbjuds. Det är rimligt att tro att arbetsgivarnas efterfrågan på visstidsanställningar ökar när det lagreglerade skyddet för tillsvidareanställningar är starkt och när det är relativt enkelt att anställa på visstid. Visstidsanställningar kan också fungera som en anpassningsmekanism vid höga minimilöner som förhindrar en löneanpassning nedåt som kompensation för den ökade risk för arbetsgivaren som en tillsvidareanställning innebär.¹ Anställda föredrar i regel en tillsvidareanställning framför ett visstidskontrakt. Vilken anställningsform som används är därför också en förhandlingsfråga där parternas förhandlingsstyrka har betydelse.

Visstidsanställningar som andel av samtliga anställda har inte ökat under de senaste tio åren – nivån har varierat mellan 15 och 17 procent och var 17 procent år 2015. Men det har skett betydande förändringar i *sammansättningen* av gruppen visstidsanställda. Bland marginalgrupper, som ungdomar, lågutbildade och personer i yrken med låga kvalifikationskrav har allt högre andelar av de anställda en visstidsanställning. Tillsvidareanställning är inte längre normen för anställda ungdomar: mer än hälften av dessa har visstidskontrakt.

Villkoren för visstidsanställningar regleras inte bara i LAS utan även i kollektivavtal. Facket har traditionellt betraktat dessa anställningar med större skepsis

¹ Se Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016) för en utförlig diskussion om minimilöner i Sverige och deras konsekvenser för sysselsättningen. Se också kapitel 2 i denna rapport.

än arbetsgivarorganisationerna. Från fackligt håll pekar man på otrygga arbetsvillkor och sämre förmåner för visstidsanställda, medan arbetsgivare värdesätter den ökade flexibilitet som anställningsformen ger och framhåller att den ofta fungerar som en språngbräda till tillsvidareanställningar.² Forskningen visar att det finns fog för samtliga dessa verklighetsuppfattningar – en samlad bedömning av anställningsformen handlar således om en avvägning mellan olika effekter. Forskningen har också uppmärksammat andra viktiga aspekter av visstidsanställningar, vilka mer sällan ägnas utrymme i den allmänna debatten eller i avtalsförhandlingar, som effekter på produktivitet och lönebildning.³

Det finns flera olika former av visstidsanställningar med olika trygghetsvillkor. I LAS nämns säsongsarbete, vikariat, provanställning, avtal när arbetstagaren fyllt 67 år samt den senast tillkomna formen av visstidsanställning, allmän visstidsanställning (ALVA) vilken infördes år 2007. ALVA är den mest flexibla formen av visstidsanställning, eftersom arbetsgivaren inte behöver ange några särskilda skäl för anställningen och den kan vara ända upp till två år hos samma arbetsgivare inom en ramperiod på fem år utan att behöva omvandlas till en tillsvidareanställning (den så kallade 5/2-regeln).

ALVA är också en mycket omdiskuterad anställningsform. I syfte att minska riskerna för missbruk – genom staplande av olika former av visstidsanställningar hos samma arbetsgivare – kompletterades 5/2-regeln med en ny LAS-bestämmelse i maj 2016. Under vissa villkor kan anställningstiden i andra former av visstidsanställningar hos samma arbetsgivare räknas samman med ALVA så att ramperioden kan bli längre än fem år.⁴ Även för denna bestämmelse sker konverteringen till tillsvidareanställning efter två års ALVA-anställning.

Detta kapitel diskuterar inledningsvis hur visstidsanställningar regleras i LAS och hur lagstiftningen om anställningsskydd utvecklats i Sverige, de övriga nordiska länderna och i EU som helhet. Nästa avsnitt redovisar hur omfattningen av visstidsanställningarna i dessa länder och EU utvecklats över tiden samt i vilken utsträckning marginalgrupper är överrepresenterade i dessa anställningar med hjälp av aggregerade data från EUs statistikmyndighet Eurostat och från internationellt jämförbara undersökningar av den vuxna befolkningens färdigheter. En ekonometrisk analys med aggregerade data från Eurostat och OECD undersöker hur olika marginalgruppers överrepresentation i visstidsanställningar i flera län-

² Se Svenskt Näringsliv och LO (2016) för en redovisning av olika argument för och emot visstidsanställningar från arbetsmarknadens parter.

³ Se till exempel Skedinger (2012) för en forskningsöversikt.

⁴ Det får inte ha gått mer än 180 dagar mellan visstidsanställningarna som ska räknas samman. De nya reglerna gäller enbart för nyanställda efter lagändringen.

der påverkas av restriktiviteten i det lagreglerade anställningsskyddet och av hur sammanpressad lönestrukturen är. Därefter studeras övergångar från visstidsanställning och arbetslöshet till andra tillstånd på arbetsmarknaden för inrikes och utomeuropeiskt födda med data på individnivå från de svenska Arbetskraftsundersökningarna (AKU). Kapitlet diskuterar avslutningsvis olika åtgärder som potentiellt kan förbättra situationen för de visstidsanställda.

3.1 Anställningsskydd i Sverige, övriga Norden och EU

De flesta länder har någon form av lagstiftning om visstidsanställningar. Dessa lagar ingår som en del i ett omfattande komplex av anställningsskyddslagstiftning som även innefattar regler för tillsvidareanställningar och kollektiva uppsägningar.⁵

De viktigaste reglerna för visstidsanställningar i LAS handlar om på vilka sätt användningen av dessa begränsas: hur långa de kan vara hos samma arbetsgivare utan att de måste omvandlas till tillsvidareanställningar, maximal ackumulerad längd hos samma arbetsgivare samt vilka skäl som krävs för dessa anställningar.

Fördjupning 3.1 beskriver utförligare villkoren för olika former av visstidsanställningar i LAS samt klassificeringen av visstidsanställda i AKU. Det framgår bland annat att former av visstidsanställningar som typiskt sett är korta och upprepade hos samma arbetsgivare – så kallade tim- och behovsanställningar – omfattade drygt 40 procent av de visstidsanställda i åldern 16–64 år 2015 och att dessa visstidsanställningar inte regleras i LAS. ALVA svarade för åtta procent av visstidsanställningarna. Av flera skäl, vilka diskuteras i fördjupningen, bör dock uppgifter i AKU om andelar i olika former av visstidsanställningar betraktas med försiktighet.

En vanlig missuppfattning är att visstidsanställningar kan avslutas av arbetsgivaren när som helst utan kostnad eller besvär för denne.⁶ Detta är inte korrekt förutom då det finns grund för avsked, vilket innebär att den anställda grovt åsidosatt sina skyldigheter mot arbetsgivaren, och för provanställningar. Under alla andra omständigheter och former av visstidsanställningar har arbetstagaren ett anställningsskydd så länge kontraktperioden varar.

⁵ Se Skedinger (2008,2010, 2011, 2012) för forskningsöversikter om effekterna av anställningsskyddslagstiftning.

⁶ Antagandet att visstidsanställningar när som helst kan avslutas utan kostnad för arbetsgivaren är vanligt i arbetsmarknadsekonomens teoretiska modeller för dessa anställningar.

Fördjupning 3.1 Olika former av visstidsanställningar i LAS och AKU

De lagreglerade bestämmelserna kring visstidsanställningar definieras av LAS och av den praxis som fastställs genom domar i Arbetsdomstolen (AD). I LAS nämns fem former av visstidsanställningar⁷:

- Säsongarbete
- Vikariat
- Provanställning
- Allmän visstidsanställning (ALVA)
- Avtal för personer över 67 år

Anställningsformerna är förknippade med olika villkor för anställningsperiodens längd, de skäl som behöver uppges för anställningen, möjligheten till uppsägningar under anställningskontraktets löptid samt företrädesrätten till återanställning. Generellt är arbetsgivaren skyldig att informera visstidsanställda om lediga tillsvidareanställningar och provanställningar.

Avtal om provanställning får göras för en period på högst sex månader hos samma arbetsgivare, medan en anställning på vikariat eller enligt ALVA kan löpa upp till två år sammanlagt under en femårsperiod innan anställningen måste omvandlas till att gälla tills vidare. För ALVA gäller dessutom att sådan omvandling måste ske om anställningen varat i sammanlagt mer än två år och arbetstagaren haft anställningar i form av ALVA, vikariat eller säsongarbete och anställningarna följt på varandra inom sex månader från den föregående anställningens slutdatum. Denna kompletterande konverteringsregel ska enbart tillämpas om avtalet om anställning enligt ALVA ingåtts efter den 1 maj 2016. Inga särskilda skäl för tidsbegränsningen av en anställning inom ramen för ALVA behöver anges men däremot för de övriga anställningsformerna. Under anställningskontraktets löptid kan en anställd inte sägas upp på grund av arbetsbrist med undantag för provanställda, vilka kan sägas upp när som helst under provperioden om inte annat avtalats.

Visstidsanställningar, förutom säsongarbete, som inte fortsatt på grund av arbetsbrist och varat mer än ett år sammanlagt hos samma arbetsgivare under de senaste tre åren ger företrädesrätt till återanställning om arbetstagaren har tillräckliga kvalifikationer för den nya anställningen. För säsongarbete gäller företrädesrätten vid anställning under sex månader de senaste två åren och om arbetstagaren har tillräckliga kvalifikationer för den nya säsongsanställningen. I AKU, där ett stort antal individer

⁷Se Sveriges Riksdag (2016) för den fullständiga lagtexten om visstidsanställningar.

intervjuas av SCB om arbetsmarknadsrelaterade förhållanden under en referensvecka, görs en indelning i flera former av visstidsanställningar. Tabell 3.1 visar andelar av samtliga visstidsanställda år 2015 för personer 16–64 år.

Tabell 3.1 Andelar av visstidsanställda i olika former av visstidsanställningar 2015, procent

Typ av visstidsanställning	Andel
Anställd per timme med överenskommet schema för viss tid	25,2
Vikariat	18,8
Kallas vid behov	16,2
Provanställning	10,5
Objekts-/projektanställning	9,0
Allmän visstidsanställning	8,2
Säsongsarbete	4,4
Feriearbete	3,6
Termins- och läsårsanställd skolpersonal	2,0
Praktik, lärling	1,3
Förtroendevald	0,5
Tillfälligt arbete referensveckan	0,2
Kontraktsanställd soldat	0,2
Totalt	100

Anm: Uppgifterna avser personer 16–64 år. Visstidsanställda i arbetsmarknadspolitiska program och nystartsjobb har exkluderats.

Källa: Egen bearbetning av data från AKU.

Den vanligast förekommande formen för visstidsanställning enligt AKUs indelning är ”anställd per timme”, medan anställningsformen ”kallas vid behov” är den tredje mest frekventa. Kännetecknande för dessa två anställningsformer, vilka sammantaget omfattade 41,4 procent av de visstidsanställda år 2015, är att anställningsperioderna ofta är mycket korta och upprepade hos samma arbetsgivare. Anställningsformerna nämns inte explicit i LAS, vilket är något förvånande då så många visstidsanställda berörs av dem. I stället har rättspraxis på detta område utvecklats genom domar i Arbetsdomstolen. Dessutom regleras dessa anställningsformer i vissa kollektivavtal (Se Fördjupning 3.2). Den näst vanligaste formen av visstidsanställning är vikariat med en andel på 18,8 procent. ALVA svarar för 8,2 procent av de visstidsanställda och är därmed den sjätte vanligaste typen av visstidsanställning.

Deltagande i flera arbetsmarknadspolitiska program, som anställningsstöd, räknas som visstidsanställningar i AKU, men de berör bara en mindre andel och har exkluderats från tabellen. Dessa program omfattas inte av LAS.

En indelning av de visstidsanställda efter födelseregion (ej redovisad i Tabell 3.1) visar att tim- och behovsanställningarna är något vanligare bland utomeuropeiskt födda än bland inrikes födda (43,5 respektive 40,8 procent). För ALVA är skillnaden i andelar mellan dessa grupper försumbar (8,5 respektive 8,3 procent). Ferie- och säsongsarbete svarar däremot för en klart lägre andel bland de utomeuropeiskt födda (sammanlagt 4,0 jämfört med 9,0 procent). En viktig förklaring är sannolikt skillnader i åldersstruktur mellan grupperna, eftersom andelen personer under 20 års ålder är lägre för de utomeuropeiskt födda. Eftersom uppgifterna i AKU bygger på intervjuer finns flera felkällor. Det är inte säkert att den visstidsanställda har korrekt information om typen av visstidsanställning eller ens om att det rör sig om en visstidsanställning över huvud taget. Vidare kan gränsdragningarna mellan de olika anställningsformerna vara subjektiva. Dessa felkällor medför att självrapporterade uppgifter om nivåer och andelar för olika anställningsformer bör tolkas med försiktighet, medan uppgifter om förändringar över tid är mer pålitliga.

En särskild problematik hänger samman med att visstidsanställda med kort anställningsperiod har lägre sannolikhet än visstidsanställda med lång anställningsperiod att vara anställda en given referensvecka och ingå i undersökningen (så kallad tidsbias). Detta innebär att nivån på och andelen med kort anställningsperiod, till exempel tim- och behovsanställda, tenderar att underskattas, medan förändringar inte självklart påverkas.

Reglering av visstids- och tillsvidareanställningar

Hur strikt är lagstiftningen om anställningsskydd för visstidsanställda i Sverige jämfört med andra länder? Denna fråga är inte helt lätt att besvara. Dels innehåller lagstiftningen många komponenter som på ett mer eller mindre subjektivt sätt måste vägas ihop, dels är flera av dessa svåra att kvantifiera. OECD publicerar regelbundet olika index över anställningsskyddets styrka i medlemsländerna (och ett mindre antal andra länder), vilka antar värden mellan 0 och 6 och där ett högre värde står för mer strikt reglering. Indexen tar hänsyn till många komponenter i anställningsskyddet och antalet har utökats över tiden. Dessutom reviderade OECD de tidigare publicerade indexen år 2013 (OECD 2013).⁸

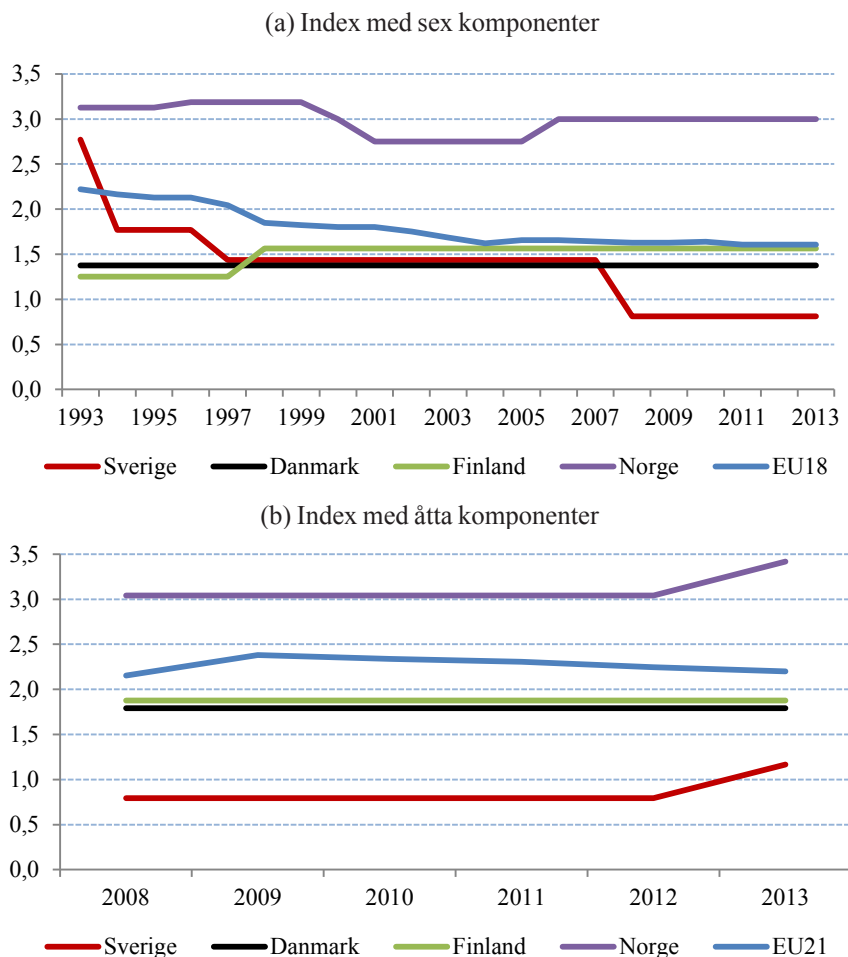
Utgångspunkten för beräkningen av indexen är de kostnader för arbetsgivaren som de olika komponenterna antas ge upphov till. Med tanke på de metodologiska svårigheterna bör uppgifter om *nivån* på ett enskilt lands anställningsskydd betraktas som en endast ungefärlig indikation på styrkan i förhållande till andra länders. Däremot är riktningen hos *förändringar* av index i ett enskilt land, mot mer eller mindre liberalt regelverk, mer tillförlitlig.

Figur 3.1 visar utvecklingen av regelverkets styrka för visstidsanställningar, det vill säga hur begränsande lagstiftningen är för arbetsgivare som vill anställa på visstidskontrakt, i Sverige, övriga Norden (utom Island) samt i EU (ett ovägt genomsnitt för medlemsländerna). En jämförelse med andra nordiska länder är av särskilt intresse, eftersom institutioner på arbetsmarknaden (lagar, avtal och normer) där i hög grad liknar Sveriges. Av den övre panelen (a) i figuren framgår anställningsskyddets utveckling enligt OECDs index som utgår från sex komponenter i lagstiftningen för perioden 1993–2013. Sverige – rödmarkerat i figuren – står för den mest iögonenfallande utvecklingen: från att i början av 1990-talet haft en striktare reglering av visstidsanställningar (med ett indexvärde på 2,7 år 1993) än i Danmark, Finland och EU18 har denna successivt reducerats till att bli den svagaste i gruppen (0,8 år 2013). Liberaliseringarna i Sverige har skett vid tre tillfällen: avskaffandet av förbudet mot privat arbetsförmedling 1993 (vilket underlättade bemanningsföretagens verksamhet), införandet av så kallad överenskommen visstidsanställning 1997 samt införandet av ALVA 2007.⁹ Regleringen av visstidsanställningar är ungefär lika strikt i Danmark och Finland, medan den är väsentligt starkare i Norge. Förändringarna över tid har varit tämligen små i dessa tre länder.

⁸Revideringen syftade till att i större utsträckning (i) harmonisera måtten på olika komponenter i indexen mellan länder; (ii) göra dessa mått mer konsistenta över tid; samt (iii) ta hänsyn till bestämmelser i kollektivavtal och till faktisk rättstillämpning i domstolar. Se OECD (2013) för fler detaljer.

⁹De nya bestämmelserna i LAS om bemanningsföretag trädde i kraft den 1 juli 1993 och ALVA infördes den 1 juli 2007. Eftersom OECD beräknar sina index med utgångspunkt från förhållandena den 1 januari varje år får dessa reformer genomslag på indexen först påföljande år.

Figur 3.1 Reglering av visstidsanställningar



Anm: Det mindre omfattande indexet med lång observationsperiod (EPT_V1) i panel (a) baseras på följande komponenter (med vikter inom parentes): "Giltiga skäl för visstidsanställning" (1/4), "Maximalt antal på varandra följande visstidskontrakt" (1/8), "Maximal ackumulerad längd på visstidskontrakt" (1/8), "Typ av arbeten i bemanningsföretag som lagen tillåter" (1/4), "Begränsningar i antalet uppdrag åt kundföretag som kan förnyas i bemanningsföretag" (1/8), "Maximal ackumulerad längd på uppdrag åt kundföretag i bemanningsföretag" (1/8). Det mer omfattande indexet (EPT_V3) i panel (b) inkluderar dessutom de två komponenterna "Krav på auktorisering och rapportering för bemanningsföretag" (1/12) och "Likabehandling av reguljärt anställda och bemanningspersonal i klientföretaget" (1/12). Vikterna för de övriga tre komponenterna avseende bemanningsföretag i indexet EPT_V3 justeras därmed till 1/6, 1/12 och 1/12.

Källa: OECD.

Panel (b) i Figur 3.1 återger det OECD-index för visstidsanställningar som utvidgats till att omfatta åtta komponenter i lagstiftningen och som är tillgängligt för perioden 2008–2013. Detta medför inga drastiska förändringar av slutsatserna jämfört med föregående figur – rangordningen mellan länderna är densamma. Men en skillnad är att den långvariga trenden mot allt liberalare regler i Sverige bryts år 2013. Orsaken är att hänsyn tagits till en komponent i lagstiftningen som rör bemanningsföretag. Sverige införde den 1 januari 2013 en regel om likabehandling av bemanningspersonal och reguljärt anställda i kundföretaget i fråga om anställningsförmåner. Skärpningen av regelverket för ALVA år 2016 ägde rum efter observationsperioden, men torde bara medföra en liten ökning av indexvärdena för Sverige i panelerna (a) och (b).¹⁰

Slutsatsen från Figur 3.1 är att Sverige har liberaliserat lagstiftningen kring visstidsanställningar avsevärt under de senaste decennierna, men att en viss återreglering skett under senare år. Sverige har dock fortfarande en internationellt sett mycket liberal lagstiftning på området. Lagstiftning är dock inte alltid synonym med faktisk tillämpning. Möjligheterna att avvika från lagstiftningen om anställningsskydd i kollektivavtal är särskilt långtgående i Sverige i förhållande till andra länder.¹¹

LAS är en semidispositiv lagstiftning. Det innebär att avvikelser från *delar* av LAS, inklusive reglerna om visstidsanställning, kan göras om arbetsmarknadens parter kommer överens om det. Sådana överenskommelser kan göras både i centrala och lokala kollektivavtal. Om arbetstagaren genom avtalet får ett väsentligt sämre skydd än vad lagen avser kan avtalet dock förklaras ogiltigt av Arbetsdomstolen (AD).

Det är svårt att få en fullständig bild av vilken betydelse kollektivavtalen har för den faktiska tillämpningen av LAS-reglerna om visstidsanställningar. Men en genomgång av fyra kollektivavtal visar att regelverket för ALVA är mer begränsande än vad som anges i LAS (se Fördjupning 3.2). Hur begränsande avtalen är varierar. Minst begränsande är Hotell- och restaurangavtalet, medan restriktionerna är mer långtgående i Teknikavtalet IF Metall som inte tillåter denna anställningsform över huvud taget. Samtidigt medger både det senare avtalet och HÖK – till skillnad från de två övriga – lokala överenskommelser i mer liberaliserande riktning.

¹⁰ Förändringen av regelverket för ALVA 2016 påverkar komponenten "Maximal ackumulerad längd på visstidskontrakt", vilken har vikten 1/8 i OECDs index för visstidsanställningar. Se anmärkning till Figur 3.1.

¹¹ Se Heyman och Skedinger (2016) för en studie av hur regler om tillsvidareanställningar i kollektivavtalen påverkar rörligheten.

Fördjupning 3.2 Reglering av visstidsanställningar i fyra kollektivavtal¹²

LAS tillåter arbetsmarknadens parter att träffa överenskommelser som avviker från delar av lagens bestämmelser om visstidsanställningar. Dessa överenskommelser kan göras både i centrala och lokala kollektivavtal. Denna fördjupning diskuterar i vilken utsträckning avvikelser från LAS förekommer i fyra centrala kollektivavtal och hur dessa avvikelser är utformade.¹³

När ALVA tillkom i LAS 2007 infördes inte lagändringen i flera kollektivavtal (Medlingsinstitutet 2009). ALVA infördes i alla avtal i offentlig sektor, men inte i exempelvis Teknikavtalet IF Metall. I detta avtal stipuleras uttryckligen att visstidsanställningar enbart regleras via avtalet och att detta helt ersätter LAS (ett så kallat *slutet system*). I bland annat kollektivavtalen för arbetare i hotell- och restaurangbranschen samt för arbetare i detaljhandeln nämns däremot ALVA som en tillåten anställningsform.

I några avtal där ALVA tilläts infördes uttryckliga begränsningar i möjligheten att använda denna anställningsform och vikariat 2012 (Medlingsinstitutet 2013). Detta gäller till exempel för samtliga avtal som träffades med Sveriges Kommuner och Landsting/Pacta. Enligt reglerna ska en arbetstagare som haft såväl ALVA som vikariat i sammanlagt mer än tre år under en femårsperiod få sin visstidsanställning omvandlad till en tillsvidareanställning.

I gällande kollektivavtal för arbetare i hotell- och restaurangbranschen nämns behovsanställning ("anställning för enstaka dagar") som en särskild kategori av visstidsanställning vid sidan av ALVA, vikariat, säsongsarbete och avtal för arbetstagare som fyllt 67 år, vilka samtliga förekommer i LAS. Avtalstexten refererar också explicit till LAS. Behovsanställningen ska föranledas av arbetets oregelbundna beskaffenhet, men om det finns ett konstant arbetskraftsbehov som är möjligt att schemalägga ska arbetsgivaren erbjuda tillsvidareanställning.

I Detaljhandelsavtalets regler om visstidsanställningar görs inga uttryckliga hänvisningar till LAS. Men provanställning (på maximalt sex månader) nämns liksom att anställning på visstid får ske i samband med bland annat vikariat och vid behovsanställning ("tillfällig ökning av arbetskraftsbehovet"). En anställning enligt ALVA ska ha en anställningstid på minst 14 dagar. Dessutom stipuleras att en arbetstagare som varit visstidsanställd hos arbetsgivaren i sammanlagt mer än ett år under en

¹² Källorna till denna fördjupning är olika kollektivavtal på arbetarsidan.

¹³ Vissa avtal har också infört särskilda regler för kundföretags användning av bemanningsanställningar. Dessa regler diskuteras dock inte här.

femårsperiod eller som vikarie i sammanlagt mer än tre år ska ha rätt till tillsvidareanställning.

I den så kallade Huvudöverenskommelsen i kommun- och landstingssektorn (HÖK) anges att arbetstagare anställs enligt grunderna i LAS, men bestämmelserna i avtalet avviker i flera avseenden från lagen. År 2012 infördes, som nämndes ovan, begränsningar i användningen av ALVA i HÖK. I detta avtal nämns därutöver provanställning och vikariat som särskilda anställningsformer. Vikariat där en arbetstagare ersätter en tidigare anställd tills en efterträdare börjat sitt arbete får inte vara längre tid än som "normalt krävs" med "hänsyn till omständigheterna i fallet". HÖK ger även möjligheter till lokala avvikelser från delar av LAS och det centrala kollektivavtalet.

I Teknikavtalet IF Metall, vars regler om visstidsanställningar helt ersätter LAS, nämns inga specifika former av visstidsanställningar. Avtalet anger endast att visstidsanställningar kan göras för en period på minst en månad och högst ett år. Genom lokal överenskommelse kan visstidsanställning vara längre än ett år under en treårsperiod.

Regleringen av visstidsanställningar bör inte betraktas isolerat från regleringen av tillsvidareanställningar. Forskningen har uppmärksammat att en strikt reglering av tillsvidareanställningar i kombination med liberal lagstiftning för visstidsanställningar skapar drivkrafter för arbetsgivare att undvika omvandlingar av visstidsanställningar till tillsvidareanställningar (Blanchard och Landier 2002).

Figur 3.2 åskådliggör regleringen av tillsvidareanställningar och kollektiva uppsägningar. Den övre panelen (a) visar OECDs index baserat på tolv komponenter i lagstiftningen. Förändringarna över tiden i anställningsskyddet är tämligen små och skillnaden mellan länderna är också liten. Sverige uppvisar dock ett något starkare anställningsskydd för tillsvidareanställningar än övriga nordiska länder. Nivån i Sverige är ungefär som i EU18 (indexvärde 2,6 år 2013).¹⁴ Anställningsskyddets styrka var 2013 på samma nivå i Danmark och Norge och svagast i Finland. Den utvidgade versionen av indexet, där ytterligare en komponent ingår, ger en liknande bild i panel (b).

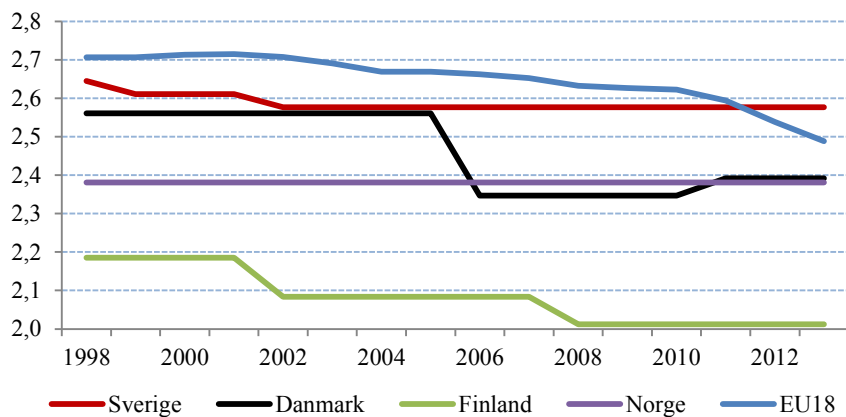
Figuren 3.1 och 3.2 visar att Sverige har ett större gap i lagregleringen mellan visstidsanställningar och tillsvidareanställningar än de övriga nordiska länderna och genomsnittet för EU samt att gapet dessutom ökat mest.¹⁵ En viktig fråga som

¹⁴ Sverige är det enda land i Norden och ett av få i övriga EU som har lagreglerade turordningsregler, vilka i Sverige endast avser tillsvidareanställda. Se Böckerman med flera (2016) för en analys av de svenska turordningsreglernas konsekvenser för rörlighet och lönebildning.

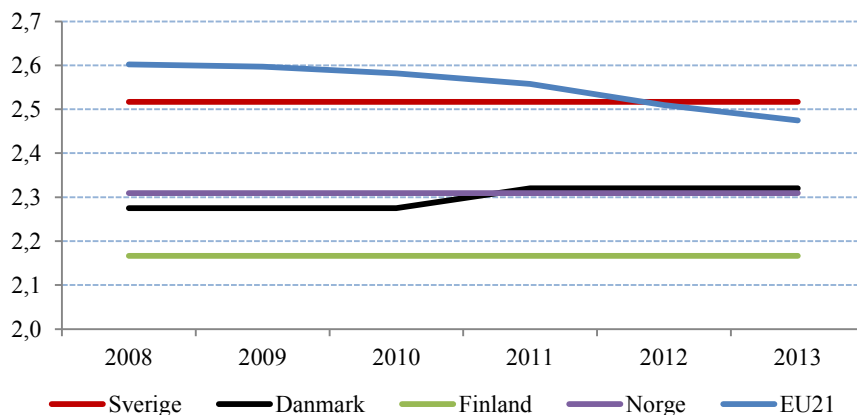
¹⁵ Gapet, definierat som differensen mellan de senaste versionerna av respektive index för tillsvidareanställningar och visstidsanställningar (EPRC_V3 och EPT_V3), var år 2013 1,35 i Sverige, 0,53 i Danmark, 0,29 i Finland, -1,11 i Norge samt 0,27 i genomsnitt för EU21. Även den relativa skillnaden, beräknad som $(EPRC_V3 - EPT_V3)/EPT_V3$, var störst i Sverige.

Figur 3.2 Reglering av tillsvidareanställningar

(a) Index med tolv komponenter



(b) Index med 13 komponenter



Anm: Det mindre omfattande indexet med lång observationsperiod (EPRC_V2) i panel (a) baseras på tolv komponenter inom följande fyra huvudområden (med vikter inom parentes): "Procedurregler vid individuella uppsägningar" (5/21), "Uppsägningstid och avgångsvederlag vid individuella uppsägningar med saklig grund" (5/21), "Svårighet att genomföra individuella uppsägningar" (5/12) och "Kollektiva uppsägningar" (2/7). Det mer omfattande indexet (EPRC_V3) i panel (b) innehåller dessutom komponenten "Maximal tid för att föra talan vid uppsägning utan saklig grund" inom huvudområdet "Svårighet att genomföra individuella uppsägningar".

Källa: OECD.

vi återkommer till är om och hur denna skillnad påverkar villkoren för visstidsanställda i Sverige (se avsnitten 3.2 och 3.4).

Danmark är välkänt för sin så kallade *flexicurity*-modell. Den beskrivs ofta som en kombination av svagt anställningsskydd och generösa socialförsäkringar. Men enligt Figur 3.2 kännetecknas Danmark inte av ett påfallande svagt anställningsskydd för tillsvidareanställda. En förklaring till den vitt spridda uppfattningen om relativt svagt anställningsskydd i Danmark kan vara att analyserna byggt på tidigare versioner av OECDs index, vilka senare reviderats.¹⁶ Danmark har inte heller så generösa ersättningsvillkor i arbetslöshetsförsäkringen som tidigare.¹⁷

3.2 Visstidsanställda i Sverige, övriga Norden och EU

Syftet med detta avsnitt är att beskriva utvecklingen av visstidsanställningar och hur olika grupper berörts. De visstidsanställda är inte slumpmässigt fördelade i befolkningen utan marginalgrupper som ungdomar, utrikesfödda och lågutbildade är överrepresenterade. Det mått på förekomsten av visstidsanställda som genomgående används nedan är deras andel av det totala antalet anställda, det vill säga exklusive egenföretagare.

Det finns flera förklaringar till marginalgruppernas överrepresentation bland visstidsanställda. Många i dessa grupper är nyinträdande på arbetsmarknaden, vilket medför ett större behov för arbetsgivare att utvärdera arbetsprestationerna innan en tillsvidareanställning görs. Nyinträdande kan också vilja pröva sig fram på arbetsmarknaden efter ett passande jobb och därför vara beredda att acceptera en visstidsanställning i högre utsträckning än andra. Jämförelsevis många i dessa grupper arbetar också i branscher med osäker eller varierande efterfrågan, som detaljhandel och hotell- och restaurangbranschen. Det ställer större krav på flexibilitet för personalstyrkans storlek.

Figur 3.3 illustrerar hur andelen visstidsanställda utvecklats mellan 1995 och 2015. Den övre panelen (a) visar utvecklingen för anställda mellan 15 och 64 år. Sett över hela tidsperioden skiljer sig trenderna mycket åt mellan olika länder. Endast i Sverige kan en tydlig ökning noteras: från 13 procent år 1995 till 17 år 2015. Under den senaste tioårsperioden har dock andelen varit stabil. Andelarna

¹⁶ Revideringarna har medfört att skillnaderna i indexvärden för tillsvidareanställningar (EPRC_V3) mellan Danmark å ena sidan och de övriga nordiska länderna å andra sidan minskat. Detta indexvärde har justerats nedåt med ungefär 0,5 enheter i Sverige, nedåt med 0,2 enheter i Finland, nedåt med 0,1 enheter i Norge, medan det justerats uppåt med 0,3 enheter i Danmark.

¹⁷ När Danmarks arbetsmarknad började fungera bättre på 1990-talet, sammanföll det med att kortare ersättningsperioder och striktare villkor särskilt för ungdomar infördes i arbetslöshetsförsäkringen. Se Calmfors (2007).

i Danmark, Finland och Norge har däremot minskat under perioden som helhet. Andelen visstidsanställda var 2015 klart högre i Sverige än i Finland och EU28 samt väsentligt högre – omkring dubbelt så hög – som i Danmark och Norge. Av figuren framgår även att nedgången i andelen visstidsanställda var särskilt stor i Sverige under finanskrisen 2008–2009, men att uppgången därefter också var påfallande stor. Detta indikerar att visstidsanställda i Sverige fungerar som en buffert vid stora konjunkturedgångar i större utsträckning än i våra grannländer.¹⁸

I den nedre panelen (b) i Figur 3.3 framgår utvecklingen bland ungdomar (15–24 år). Trenderna är här ungefär desamma som för motsvarande länder i panel (a), men Sverige avviker nu mer drastiskt beträffande nivån på andelen visstidsanställda. Den var 56 procent för ungdomar år 2015 att jämföra med 44 i EU28, 42 i Finland, 25 i Norge och 23 i Danmark. Tillsvidareanställning är alltså inte längre normen för ungdomar i Sverige.

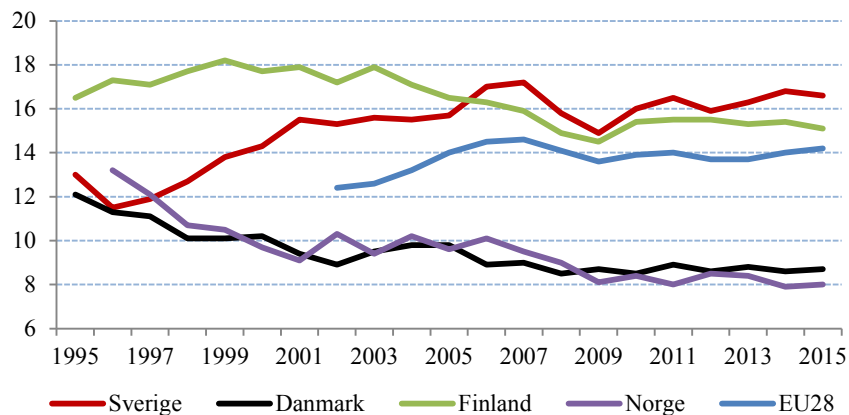
Utrikes födda, lågutbildade och anställda med ”enkla jobb”

Figur 3.4 redovisar utvecklingen av visstidsanställningar för utrikes födda utanför EU28 för perioden 2006–2013. I denna grupp ingår de flesta flyktingar (men även personer födda i några rika OECD-länder som Australien, Kanada, Norge, Schweiz och USA). Uppgifter för hela åldersgruppen framgår av den övre panelen (a). Återigen uppvisar Sverige den högsta andelen visstidsanställda år 2015 (26 procent), men någon tydlig trend kan inte ses under perioden. Andelen är nästan lika hög i Finland, men klart lägre i Danmark och Norge (12 procent). Bland utrikes födda ungdomar finns däremot en uppåtgående trend i Sverige: från 59 till 65 procent under perioden (se panel b).

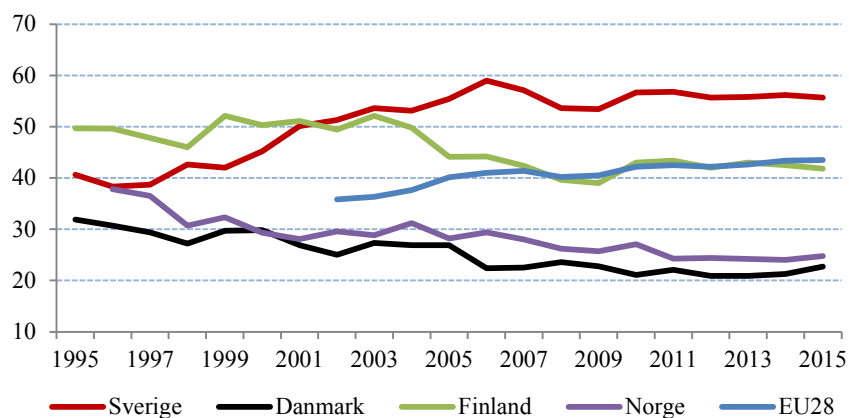
¹⁸Se Skedinger (2012) för en mer utförlig diskussion om hur finanskriserna i början av 1990-talet och 2008–2009 påverkade visstids- och tillsvidareanställda i Sverige. Harbo Hansen och Malmberg (2016) visar att inflöden till och utflöden från visstidsanställningar svarar för en stor del av variationen i arbetslöshet över konjunkturcykeln: 44 procent under perioden 1987–2012.

Figur 3.3 Andel visstidsanställda av samtliga anställda, procent

(a) 15–64 år



(b) 15–24 år

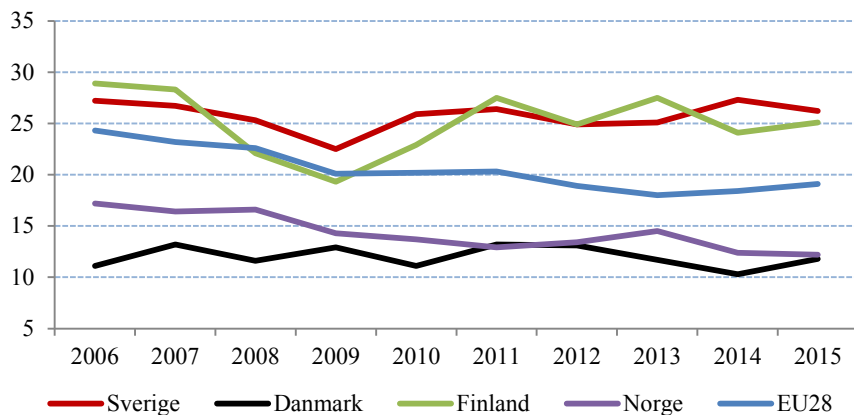


Anm: Uppgift för Norge 1995 har exkluderats på grund av bristande datakvalitet. Uppgifter saknas för EU28 1995–2001.

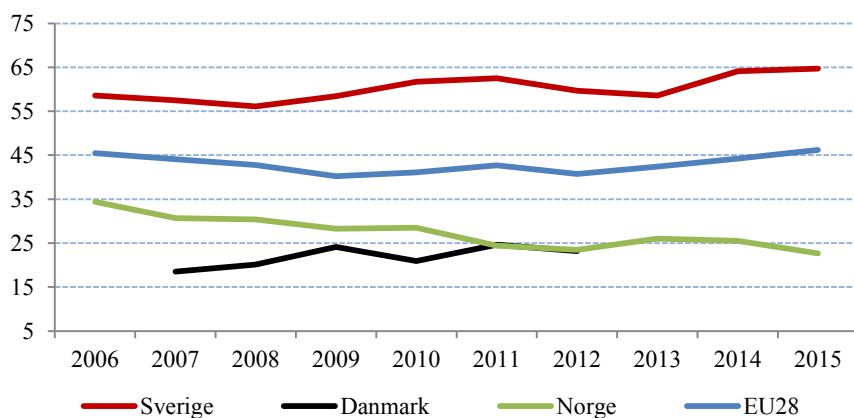
Källa: Eurostat.

Figur 3.4 Andel visstidsanställda av samtliga anställda födda utanför EU28, procent

(a) 15–64 år



(b) 15–24 år

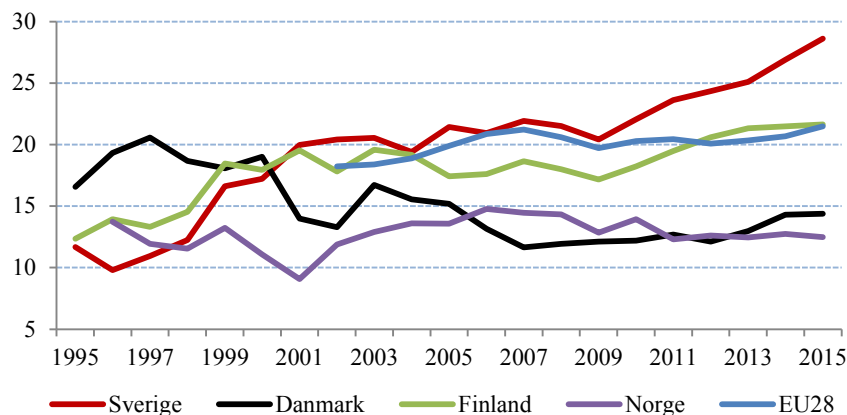


Anm: Födda utanför EU28 inkluderar inte Norge när uppgifterna avser detta land. För 15–24-åringar i Danmark saknas uppgifter 2006 och 2013–2014 (för 2015 är värdet 21,8, vilket inte framgår av figuren). För 15–24-åringar i Finland saknas eller har uppgifter exkluderats på grund av bristande datakvalitet.

Källa: Eurostat.

Figur 3.5 visar att andelen visstidsanställda bland lågutbildade, det vill säga personer med högst grundskola eller motsvarande, ökat trendmässigt i Sverige och att ökningen har varit särskilt snabb sedan 2009, det vill säga efter den akuta finanskrisen. År 2015 var andelen 29 procent, vilket är klart högre än i de övriga

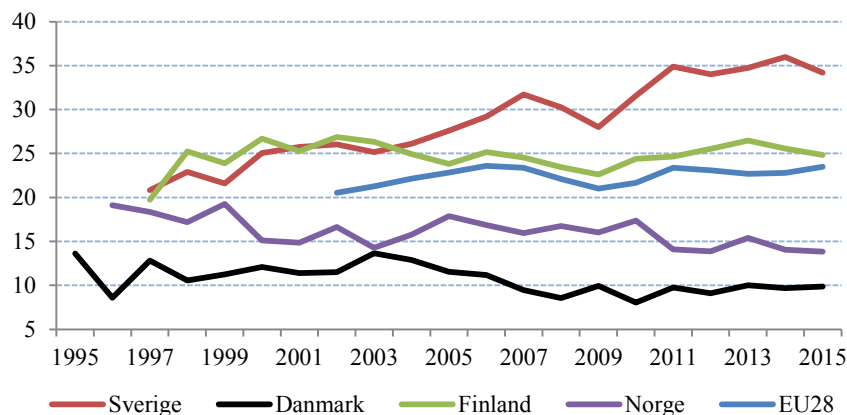
Figur 3.5 Andel visstidsanställda av samtliga anställda lågutbildade 15–64 år, procent



Anm: Med lågutbildade avses personer med högst grundskola eller motsvarande. Uppgifter saknas för Norge 1995 och EU28 1995–2001.

Källa: Eurostat.

Figur 3.6 Andel visstidsanställda av samtliga anställda i yrken med låga kvalifikationskrav 15–64 år, procent



Anm: Yrken med låga kvalifikationskrav avser sådana som normalt inte kräver mer än grundskoleutbildning eller motsvarande. Uppgifter saknas för Sverige och Finland 1995–1996, Norge 1995 och EU28 1995–2001.

Källa: Eurostat.

länderna. Finland uppvisar en liknande utveckling, men på en lägre nivå, medan andelarna är endast ungefär hälften så höga i Danmark och Norge. För yrken med låga kvalifikationskrav – ibland benämnda ”enkla jobb” – är mönstret likartat (se Figur 3.6). För anställda i denna grupp i Sverige var andelen med visstidskontrakt 34 procent år 2015: en ökning med 15 procentenheter sedan 1997.

Överrisker för visstidsanställning

En slutsats från Figurerna 3.3–3.6 är att Sverige, och i någon mindre mån Finland, utmärker sig genom en hög och i flera fall ökande sannolikhet för personer i marginalgrupper att vara visstidsanställda. Det motsatta förhållandet gäller för Danmark och Norge.

Ett annat sätt att belysa förekomsten av visstidsanställningar i en grupp i förhållande till en annan är att beräkna sannolikheterna för gruppmedlemmarna att ha en visstidsanställning. Kvoten mellan dessa två sannolikheter definierar en *relativ risk* för marginalgruppen.¹⁹ Om värdet är större än 1 har marginalgruppen en *över-*

Tabell 3.2 Överrisker för visstidsanställning i marginalgrupper, 2015

	Sverige	Danmark	Finland	Norge	EU28
15–24 år relativt 25–64 år	4,95	3,79	3,62	4,59	3,91
Födda utanför EU28 relativt inrikes födda	1,72	1,40	1,71	1,58	1,39
Lågutbildade relativt ej lågutbildade	1,93	1,98	1,50	1,75	1,70
I yrken med låga kvalifikationskrav relativt i andra yrken	2,19	1,15	1,73	1,79	1,80

Låg färdighetsnivå relativt ej låg färdighetsnivå^a

Läs- och skrivkunnighet	2,16	1,01	0,95	1,46	1,22 ^b
Matematik	1,79	1,06	1,08	1,64	1,27 ^b

Anm: Överrisken för grupp A i förhållande till grupp B är lika med kvoten mellan andelen visstidsanställda av samtliga anställda i grupp A och motsvarande andel i grupp B. Överriskerna baseras på individdata för dem med låg färdighetsnivå och data aggregerade på gruppnivå för övriga marginalgrupper. Med lågutbildade avses personer med högst grundskola eller motsvarande. Yrken med låga kvalifikationskrav avser sådana som normalt inte kräver mer än grundskoleutbildning eller motsvarande. Låg färdighetsnivå avser personer med testresultat på maximalt nivå 1 på en skala 1–5. ^a 2012; ^b EU17.

Källor: Egna beräkningar baserade på data från Eurostat och PIAAC (färdighetsnivå).

¹⁹ Begreppet risk är rimligt i detta sammanhang, eftersom de flesta anställda föredrar en tillsvidareanställning. Men begreppet får förstås inte tolkas som att arbetslöshet är att föredra framför en visstidsanställning eller att en sådan anställning inte kan fungera som en språngbräda till tillsvidareanställning.

risk för visstidsanställning. Eftersom marginalgrupperna i regel kännetecknas av en sådan överrisk använder vi fortsättningsvis detta begrepp för deras relativa risker. Tabell 3.2 redovisar sådana överrisker för olika marginalgrupper i de nordiska länderna och EU28.²⁰

Bland de marginalgrupper som inkluderas i tabellen är överrisken klart störst för ungdomar. Detta avspeglar förhållandet att ingångsjobben på arbetsmarknaden ofta är visstidskontrakt. Överrisken i Sverige, i förhållande till åldersgruppen 25–64 är 4,95, vilket är högre än i de övriga nordiska länderna och genomsnittet för EU28 (med värden mellan 3,62 och 4,59). Sannolikheten är alltså nästan fem gånger högre att en anställd person i åldern 15–24 i Sverige är visstidsanställd än att en anställd person mellan 25 och 64 år är det.²¹ Även de andra överriskerna är, med ett undantag, störst i Sverige. Överrisken för födda utanför EU28 relativt inrikes födda är 1,72, för lågutbildade i förhållande till icke lågutbildade 1,93 (men 1,98 i Danmark) samt för yrken med låga kvalifikationskrav relativt andra yrken 2,19. Det senare värdet kan jämföras med motsvarande i Danmark vilket är lägst i urvalet och endast 1,15.

Av Tabell 3.2 framgår även överriskerna för grupper med låga färdigheter i läs- och skrivkunighet samt matematik. Uppgifterna baseras på internationellt jämförbara testresultat för vuxna från PIAAC, där den lägsta färdighetsnivån (1) relateras till högre färdighetsnivåer (2–5) (se kapitel 5 för mer information om PIAAC). Dessa överrisker är klart högst i Sverige: 2,16 om färdigheterna gäller läs- och skrivkunighet och 1,79 om de gäller matematik. I Danmark och Finland ligger överriskerna nära 1 vilket innebär att det knappast finns någon överrisk för visstidsanställning.²² Resultaten är med undantag för Finland väl korrelerade med dem som avser yrken med låga kvalifikationskrav.

Den stora överrepresentationen av marginalgrupper hos de visstidsanställda i Sverige är konsistent med den betydande skillnaden i regleringens styrka mellan tillsvidare- och visstidsanställningar. Det finns särskilt skäl att tro att just ”enkla jobb” är överrepresenterade bland visstidsanställningarna. Vid en tillfälligt minskad efterfrågan på företagets produkter eller tjänster är det – oavsett jobbets kvalifikationskrav – enklare och mindre kostsamt att säga upp visstidsanställda än tillsvidareanställda när gapet är stort. Men när efterfrågan återhämtat sig är det lättare att rekrytera personal i yrken med låga kvalifikationskrav än anställda med andra yrken, vilket förstärker arbetsgivarnas driv-

²⁰ Måttet konstanthåller för den genomsnittliga andelen visstidsanställda i ett givet land. Som framgick av Figur 3.3 finns det stor variation i denna andel mellan de nordiska länderna.

²¹ I procentuella termer är den relativa sannolikheten 395 procent större $((4,95 - 1) \times 100)$.

²² Det är inte statistiskt säkerställt att överriskerna skiljer sig från 1.

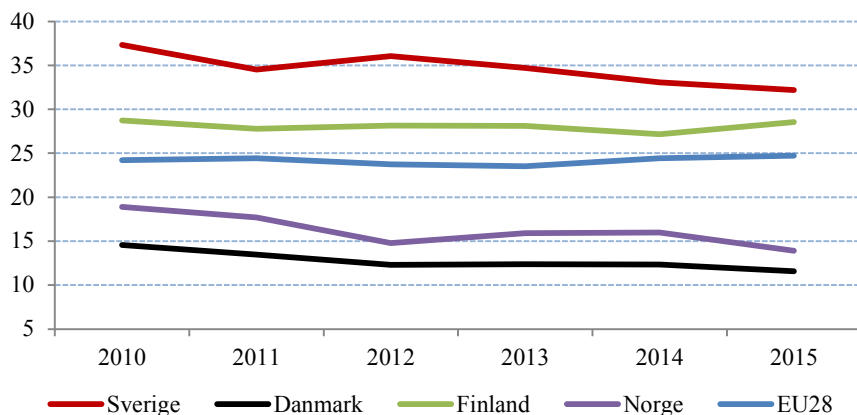
krafter att anställa på visstid i lågkvalificerade jobb. Här är också överrisken i Sverige särskilt stor jämfört med den i Danmark där skillnaden i reglering är avsevärt mindre.

Kontraktslängd, frivillighet och övergångar till tillsvidareanställningar

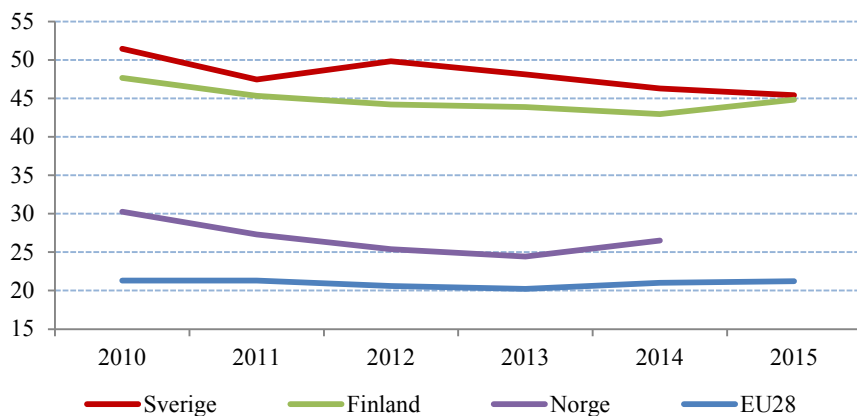
Längden på anställningskontraktet kan ha betydelse för sannolikheten att en visstidsanställning omvandlas till en tillsvidareanställning hos samma arbetsgivare

Figur 3.7 Andel visstidsanställda med korta anställningskontrakt av samtliga visstidsanställda, procent

(a) 15–64 år



(b) 15–24 år



Anm: Kort anställningskontrakt definieras som längd upp till tre månader. Vid beräkningar av andelarna har de som inte uppgivit någon längd på anställningskontraktet exkluderats från det totala antalet visstidsanställda. För 15–24-åringar har Danmark exkluderats på grund av att data inte är jämförbara med övriga länder. Uppgift för 15–24-åringar i Norge 2015 har exkluderats på grund av bristande datakvalitet.

Källa: Eurostat.

eller leder till annan tillsvidareanställning. Korta anställningsperioder ger relativt små tillskott till humankapitalet och inte heller är tillräckligt långa för att möjliggöra en fullgod utvärdering av den anställda. Samtidigt kan mycket långa kontrakt (exempelvis flera år) minska möjligheterna till jobb hos andra arbetsgivare eftersom långa kontrakt tycks leda till minskad sökaktivitet hos de visstidsanställda (Kahn 2012). Eftersom personer som redan i utgångsläget har en svag position på arbetsmarknaden har större sannolikhet att anställas på korta kontrakt är det inte uppenbart vilken effekt kontraktslängden har för de visstidsanställdas utsikter på arbetsmarknaden. Men en studie av Hartman med flera (2010) om vikariat inom ramen för det så kallade friårsförsöket kunde utnyttja förhållandet att längden på vikariatet (3–12 månader) var given på förhand. De fann att kontraktens längd inte hade någon betydelse för framtida arbetslöshet, men ett längre kontrakt ökade sannolikheten för tillsvidareanställning hos samma arbetsgivare.²³

Figur 3.7 visar andelen visstidsanställda med korta kontrakt – upp till tre månader – för perioden 2010–2015. Andelen är högst i Sverige. Den var 32 procent i hela åldersgruppen (panel a) och 45 bland ungdomarna (panel b) 2015. Andelen har dock minskat i båda grupperna sedan 2010. Andelarna är betydligt lägre i Danmark och Norge.

En tänkbar indikation på om en visstidsanställning uppfattas som problematisk ur individens synvinkel är i vilken utsträckning som denna anser att anställningsformen är ofrivillig. Medan de flesta tycks föredra en tillsvidareanställning kan vissa, som tidigare nämnts, lägga mindre vikt vid anställningsformen eftersom de är osäkra på vilka arbeten som passar dem eller är studerande med jobb vid sidan om.

Figur 3.8 rapporterar andelen ofrivilligt visstidsanställda mellan 2005 och 2015. En visstidsanställning definieras som ofrivillig om den svarande uppger att skälet till denna anställning är att vederbörande ”inte kunnat få en tillsvidareanställning”. Dessa andelar är som väntat högre i hela åldersgruppen (panel a) än bland ungdomar (panel b) 2015. Här är det inte Sverige utan Finland som utmärker sig med högst andel ofrivilligt visstidsanställda. Andelarna i Sverige är dock markant högre än i Danmark.²⁴

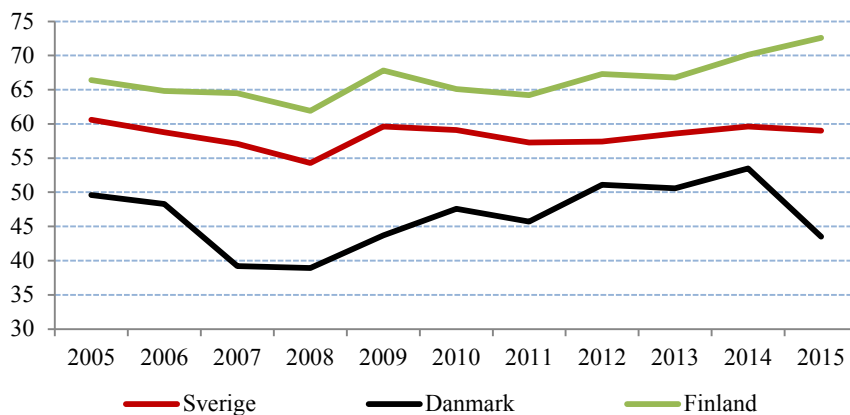
En av de viktigaste aspekterna av visstidsanställningar är i vilken utsträckning de leder vidare till tillsvidareanställningar. Enligt OECD (2014) var övergångssannolikheten till fast arbete på heltid omkring 40 procent i Sverige på tre års sikt under perioden 2007–2010. Motsvarande siffror för Finland (2008–2011) var

²³ Studiens resultat tyder på att det var kontakten med arbetsgivaren, snarare än den ackumulerade mängden erfarenhet under vikariatet, som var avgörande för arbetsmarknadsutsikterna. Vikariat är en form av visstidsanställning med relativt hög sannolikhet för övergång till fast jobb och det är oklart i vilken utsträckning resultaten är överförbara till andra former av sådana anställningar.

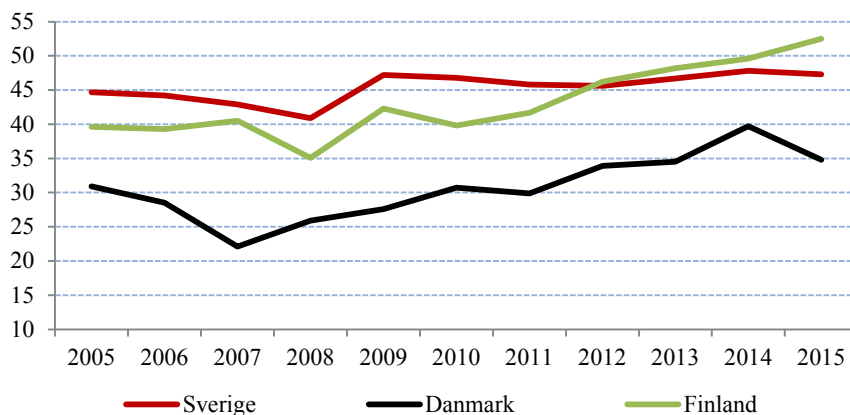
²⁴ Data med tillräckligt hög kvalitet saknas för Norge och EU28.

Figur 3.8 Andel ofrivilligt visstidsanställda av samtliga visstidsanställda, procent

(a) 15–64 år



(b) 15–24 år



Anm: En visstidsanställning definieras som ofrivillig om den svarande uppgivit att skälet till visstidsanställningen är att vederbörande "inte kunnat få en tillsvidareanställning". Norge och EU28 har exkluderats på grund av bristande datakvalitet.

Källa: Eurostat.

ungefär 50 procent och för Norge (2006–2009) cirka 55 procent. Dessa siffror tar inte hänsyn till eventuella skillnader mellan länderna i individuella egenskaper bland de visstidsanställda som kan påverka övergångssannolikheterna och måste därför tolkas försiktigt. Men siffrorna tyder på att den relativt stora koncentrationen av marginalgrupper bland de visstidsanställda i Sverige inte kompenseras av en större långsiktig övergångssannolikhet till tillsvidareanställningar på heltid. Avsnitt 3.3 nedan studerar övergångssannolikheterna i Sverige i mer detalj.

Överrisker och institutioner på arbetsmarknaden

Marginalgrupper är överrepresenterade bland de visstidsanställda. Samtidigt finns betydande variation mellan länder i hur stor denna överrepresentation är. Det är troligt att olika institutioner på arbetsmarknaden, som utformningen av anställningsskydd, kollektivavtal och eventuell lagstiftning om minimilöner påverkar de relativa riskerna för visstidsanställning. För att belysa denna fråga har vi gjort en ekonometrisk analys med aggregerade data från 34 länder under perioden 1985–2015 (se Fördjupning 3.3).

Bestämningsfaktorerna för överriskerna att ha en visstidsanställning undersöktes för följande grupper av anställda: ungdomar (ålder 15–24 år), födda utanför EU28, lågutbildade och personer i yrken med låga kvalifikationskrav. Analysen visar att mindre lönespridning och högre minimilöner är förbundna med större överrisker för visstidsanställning för dessa marginalgrupper, även om koefficienterna inte alltid är statistiskt säkerställda. Dessa resultat är förenliga med hypotesen att arbetsgivare blir mer obenägna att ta de risker som tillsvidareanställningar innebär när lönerna för marginalgrupper är högre. En sammanpressad lönestruktur påverkar därför förmodligen inte bara marginalgruppernas sysselsättningsgrad negativt utan bidrar sannolikt också till otryggare anställningar. Detta kan vara en ytterligare viktig aspekt på liten lönespridning och höga minimilöner som hittills förbisetts i debatten.

Analysen visar även att restriktiva regler för visstidsanställningar har samband med färre sådana anställningar, åtminstone för ungdomar och personer födda utanför EU28. Resultaten för regelverket rörande tillsvidareanställningar pekar i olika riktningar och är därför mer svårtolkade.

Sammantagna tyder de ekonometriska resultaten på att sambandet mellan lönestruktur och överrisk för visstidsanställning är tydligare än sambandet mellan anställningsskyddets utformning och denna överrisk.

Fördjupning 3.3 Ekonometrisk analys av överrisker för visstidsanställning

Överriskerna för ungdomar, personer födda utanför EU28, lågutbildade och anställda i yrken med låga kvalifikationskrav analyseras med en regressionsmodell. Data avser som mest 34 länder och som längst perioden 1985–2015, beroende på den grupp som analyseras (för vissa av grupperna är antalet länder färre och/eller perioden kortare på grund av mindre datatillgång).

Den beroende variabeln är den logaritmerade överrisken för visstidsanställning. Förklaringsvariablerna utgörs av OECDs index för tillsvidare- respektive visstidsanställningar, tre olika mått på lönespridningen, en trend samt landsspecifika fixa effekter. För visstidsanställningar används indexet EPT_V1 (se Figur 1.a). Det utnyttjade indexet för tillsvidareanställningar, EPRC_V1, är mindre omfattande än de två som redovisas i Figur 3.2, men det är det enda av OECDs index som är tillgängligt för hela den studerade perioden. Som mått på lönespridningen används antingen P50/P10, det vill säga kvoten mellan lönen i den 50:e percentilen och lönen i den 10:e percentilen bland heltidsanställda, P90/P10, vilket är motsvarande mått med 90:e percentilen i täljaren i stället, eller det så kallade minimilönebettet. Det senare definieras som kvoten mellan den lagreglerade minimilönen och medianlönen för heltidsanställda i procent. Eftersom lagreglerade minimilöner saknas i vissa länder, däribland Sverige, är urvalet av länder delvis annorlunda beroende på lönespridningsmått. Sverige ingår dock bland de studerade länderna då förklaringsvariablerna P50/P10 eller P90/P10 används.

Skattningsresultaten framgår av Tabell 3.3.²⁵ Mindre lönespridning och högre minimilöner är förbundna med större överrisker för visstidsanställning i samtliga fyra marginalgrupper, men koefficienterna är inte alltid statistiskt säkerställda. Koefficienterna är mer negativa för P50/P10 än P90/P10. Det tyder på att lönespridningen i den nedre halvan av lönefördelningen har större betydelse för överriskerna än lönespridningen mellan toppen och botten (vilket också är vad vi bör vänta oss). Koefficienten $-0,510$ för P50/P10 för gruppen i yrken med låga kvalifikationskrav utgör det högsta absolutvärdet i skattningarna och ska tolkas som att en ökning av kvoten med, låt oss säga, en tiondels enhet (från exempelvis medelvärdet 1,7 till 1,8) är förbunden med en minskning av överrisken med 5,1 procent. Minimilönebettet har störst koefficientvärde för gruppen födda utanför EU28 (0,037). Denna gruppens anställningsform tycks

²⁵ I likhet med de flesta andra analyser som är baserade på aggregerade data för olika länder bör även dessa skattningar i första hand tolkas som *korrelationer* och inte nödvändigtvis som *orsaks-samband*.

Tabell 3.3 Regressioner med överrisk för visstidsanställning som beroende variabel

Variabel	15-24 år relativt 25-54 år			Födda utanför EU28 relativt inrikes födda			Lägutbildade relativt ej lägutbildade			I yrken med låga kvalifikationskrav relativt andra yrken		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Reglering av tillsvidareanställningar, index	-0,001 (0,041)	0,081 (0,050)	0,068* (0,035)	0,204* (0,119)	0,223* (0,119)	0,065 (0,110)	-0,177** (0,088)	-0,163* (0,091)	0,122*** (0,042)	-0,118* (0,066)	-0,118 (0,073)	0,052 (0,039)
Reglering av visstidsanställningar, index	-0,055*** (0,018)	-0,041** (0,017)	-0,084*** (0,021)	-0,278 (0,168)	-0,269* (0,158)	-0,132 (0,107)	0,033 (0,022)	0,037* (0,022)	-0,073*** (0,025)	0,028 (0,031)	0,030 (0,031)	-0,085*** (0,021)
P50/P10	-0,317 (0,232)			-0,349 (0,449)			-0,291** (0,137)			-0,510*** (0,152)		
P90/P10		-0,301*** (0,065)		-0,138 (0,136)				-0,074 (0,062)			-0,056 (0,076)	
Minimilönebett			0,001 (0,002)			0,037*** (0,007)			0,007** (0,003)			0,001 (0,003)
Trend	0,007*** (0,002)	0,010*** (0,002)	-0,002 (0,002)	-0,020** (0,008)	-0,021*** (0,008)	-0,020** (0,008)	0,013*** (0,002)	0,013*** (0,002)	0,005** (0,002)	0,004* (0,002)	0,003 (0,003)	0,004*** (0,002)
R ²	0,920	0,926	0,882	0,749	0,749	0,737	0,941	0,940	0,915	0,930	0,925	0,874
Antal observationer	355	355	394	118	118	102	262	262	237	261	261	243

Ämn: Analysperioden är som längst 1985–2015 och beroende på den grupp som analyseras. Obalanserad panel med som mest 34 länder. Skattningsarna har gjorts med minsta-kvadratmetoden med den beroende variabeln logarimerad. Indexet för tillsvidareanställningar (visstidsanställningar) är OECDs index EPRC_V1 (EPT_V1). P50/P10 (P90/P10) är kvoten mellan lönen för 50:e (90:e) percentilen och lönen för 10:e percentilen bland heltidsanställda. Minimilönebettet är kvoten mellan den lagreglerade minimilönen och medel-lönen för heltidsanställda uttryckt i procent. Samtliga regressioner inkluderar en konstant och kontroller för land. Se även anmärkning till Tabell 3.2. Robusta standardfel inom parentes. ***, ** och * anger att skattningsarna är statistiskt signifikanta på respektive 1-, 5- och 10-procentnivån.

Källor: Egna beräkningar baserade på data från OECD och Eurostat.

alltså vara mer känslig för lönespridningen än som gäller för andra grupper. Den låga lönespridningen i Sverige förefaller alltså att ha särskilt negativa effekter på tryggheten i anställningarna för utomeuropeiskt födda.

Skattningarna pekar även på att mer restriktiva regler för visstidsanställningar i de flesta fall har samband med att relativt färre har dessa anställningar. Detta tycks gälla särskilt för personer födda utanför EU28 och ungdomar, men koefficienterna är inte alltid statistiskt signifikanta.²⁶ Mindre liberala regler för visstidsanställningar, vid given nivå på skyddet för tillsvidareanställningar, riskerar dock att minska selsättningen bland visstidsanställda. En eventuell effekt av det slaget framgår inte av skattningarna, eftersom antalet visstidsanställda hålls konstant. Det är svårare att utifrån skattningarna dra bestämda slutsatser om reglerna för tillsvidareanställningar. Resultaten pekar åt olika håll, men för födda utanför EU28 indikerar resultaten mer entydigt att ett striktare anställningsskydd för tillsvidareanställda ökar överrisken för visstidsanställningar.²⁷

²⁶ Eftersom den oberoende variabeln är icke-kontinuerlig kan den procentuella förändringen i överrisken vid en ökning med en enhet i indexvärdet beräknas som $e^{\beta} - 1$, där β är den skattade parametern. För värden på β nära noll är detta värde en god approximation av den procentuella förändringen.

²⁷ Det finns dock forskning som mer konsistent pekar på att marginalgrupper – oerfaren och lågutbildad arbetskraft samt unga, kvinnor och invandrare – har högre sannolikhet att vara visstidsanställda i länder med ett starkt skydd för tillsvidareanställda (Kahn 2007). Effekten var också starkare i länder med hög kollektivavtalsäckning.

3.3 Analys av visstidsanställda i Sverige

Detta avsnitt innehåller en mer ingående analys av visstidsanställningar i Sverige. En central fråga gäller övergångar från visstidsanställning till tillsvidareanställning och andra tillstånd på arbetsmarknaden. Om visstidsanställningar fungerar som en *språngbräda* in på arbetsmarknaden manifesteras detta i en hög sannolikhet att gå vidare till tillsvidareanställningar. Om visstidsanställningarna i stället utgör en *återvändsgränd* tar sig detta uttryck i en hög andel som under långa perioder kvarstår i visstidsanställningar, övergår till att bli arbetslösa eller hamnar i en rundgång mellan visstidsanställningar och arbetslöshet.

Tidigare undersökningar pekar entydigt på att övergångssannolikheterna till tillsvidareanställning är tämligen höga (även om de på lång sikt och till heltidsarbete är lägre i Sverige än i övriga nordiska länder enligt OECD 2014).²⁸ Den gemensamma rapport om visstidsanställningar som Svenskt Näringsliv och LO presenterade i september 2016 fann inte heller att det skett några stora förändringar i dessa övergångssannolikheter på kvartalsbasis under de senaste tio åren (Svenskt Näringsliv och LO 2016). De tidigare analyserna ger dock inte besked om hur övergångssannolikheterna på längre sikt utvecklats under perioden och i vilken mån det finns skillnader i detta avseende mellan olika grupper på arbetsmarknaden. Det är särskilt intressant att närmare granska utvecklingen för den växande gruppen av utomeuropeiskt födda.

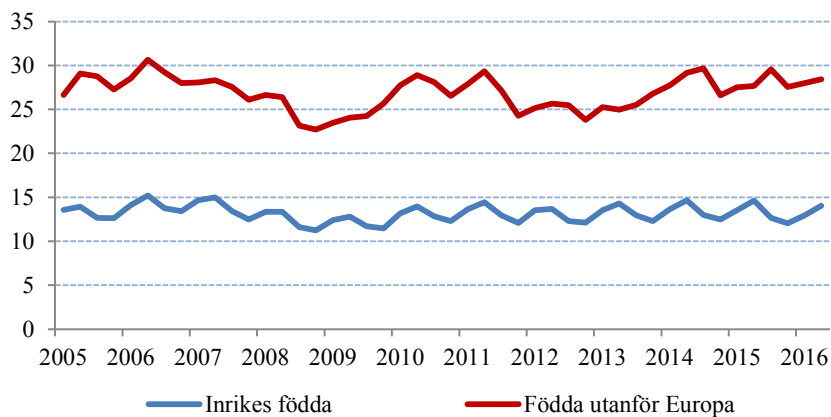
Syftet med detta avsnitt är att bidra till att fylla dessa kunskapsluckor. Detta görs med hjälp av kvartalsvisa individdata från AKU från 2005 fram till 2016. Eftersom en del av individerna i urvalet följs över tiden – upp till åtta kvartal – är det möjligt att analysera övergångar mellan olika tillstånd på arbetsmarknaden.

De uppgifter som redovisas avser personer i åldern 20–64 år och presenteras separat för inrikes födda och för personer födda utanför Europa. Andelarna visstidsanställda i dessa grupper under perioden 2005–2016 framgår av Figur 3.9. Andelarna har, fränsett säsongvariationer, varit tämligen konstanta för de inrikes födda: med ett genomsnitt på 13,2 procent som andel av anställda och 11,3 procent som andel av arbetskraften. Andelarna visstidsanställda bland de utomeuropeiskt födda är både klart högre och mer volatila. Exempelvis fick finanskrisen 2008–2009 ett mycket tydligare genomslag i form av en större nedgång i andelarna än vad som kan observeras för inrikes födda. Andelarna visstidsanställda har ökat mer efter finanskrisen för utomeuropeiskt än inrikes födda. Under de tre första kvartalen år 2016 var andelarna i genomsnitt 28,0 procent (andel av anställda) och 20,4 procent (andel av arbetskraften).

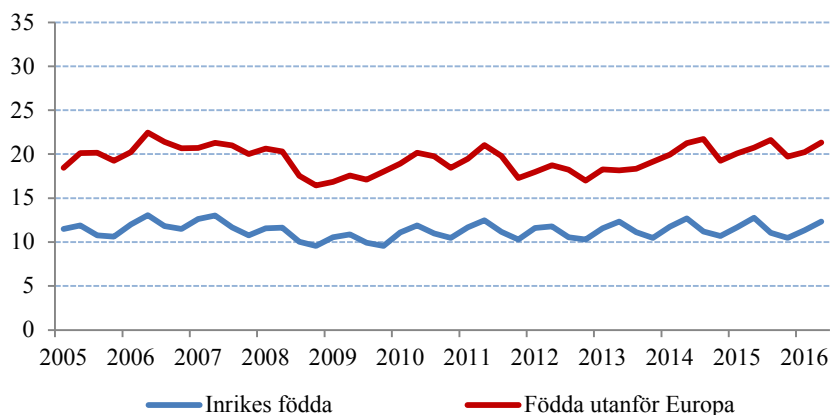
²⁸ Se även Håkansson (2001) samt Holmlund och Storrie (2002) för uppgifter om övergångssannolikheter från visstidsanställningar under 1980- och 1990-talen.

Figur 3.9 Andel visstidsanställda, procent

(a) av anställda



(b) av samtliga i arbetskraften



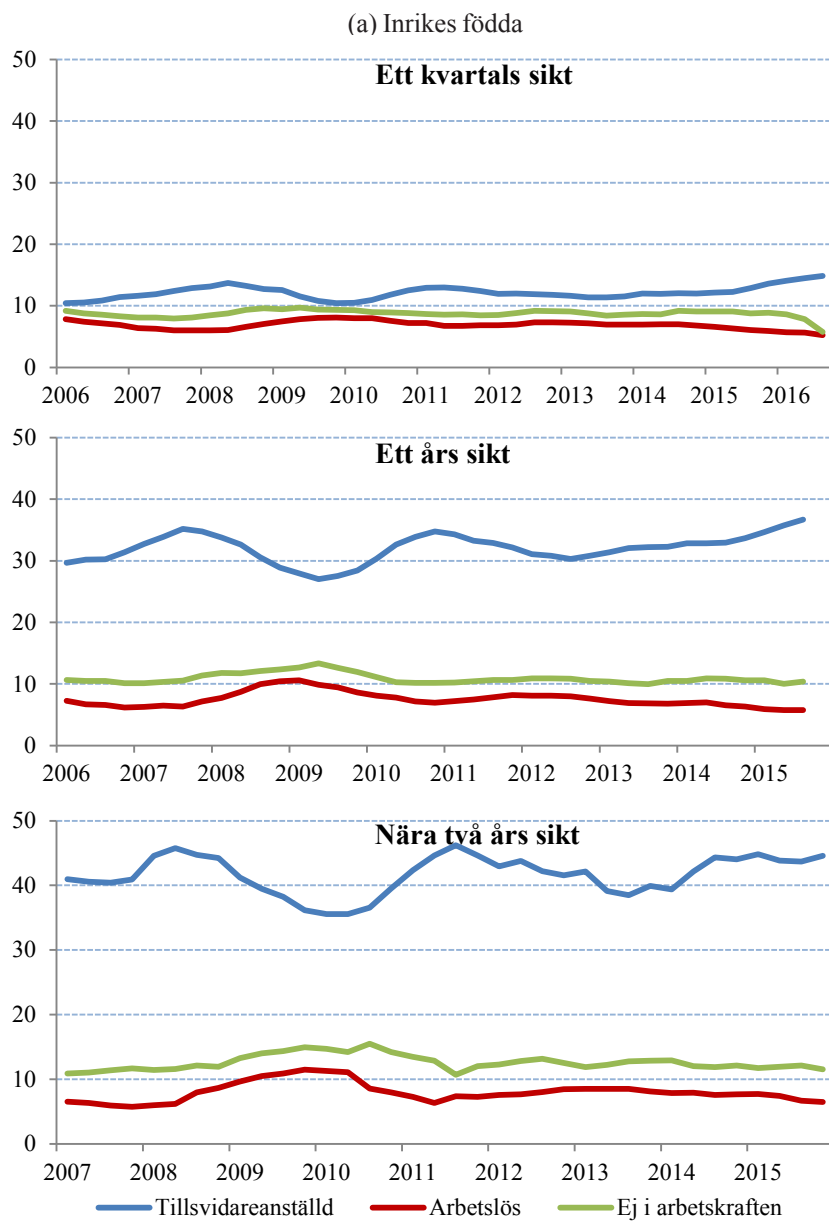
Anm: Uppgifterna bygger på kvartalsdata och avser personer 20-64 år. Visstidsanställda i arbetsmarknadspolitiska program och nystartsjobb har exkluderats från gruppen visstidsanställda.

Källa: Egen bearbetning av data från AKU.

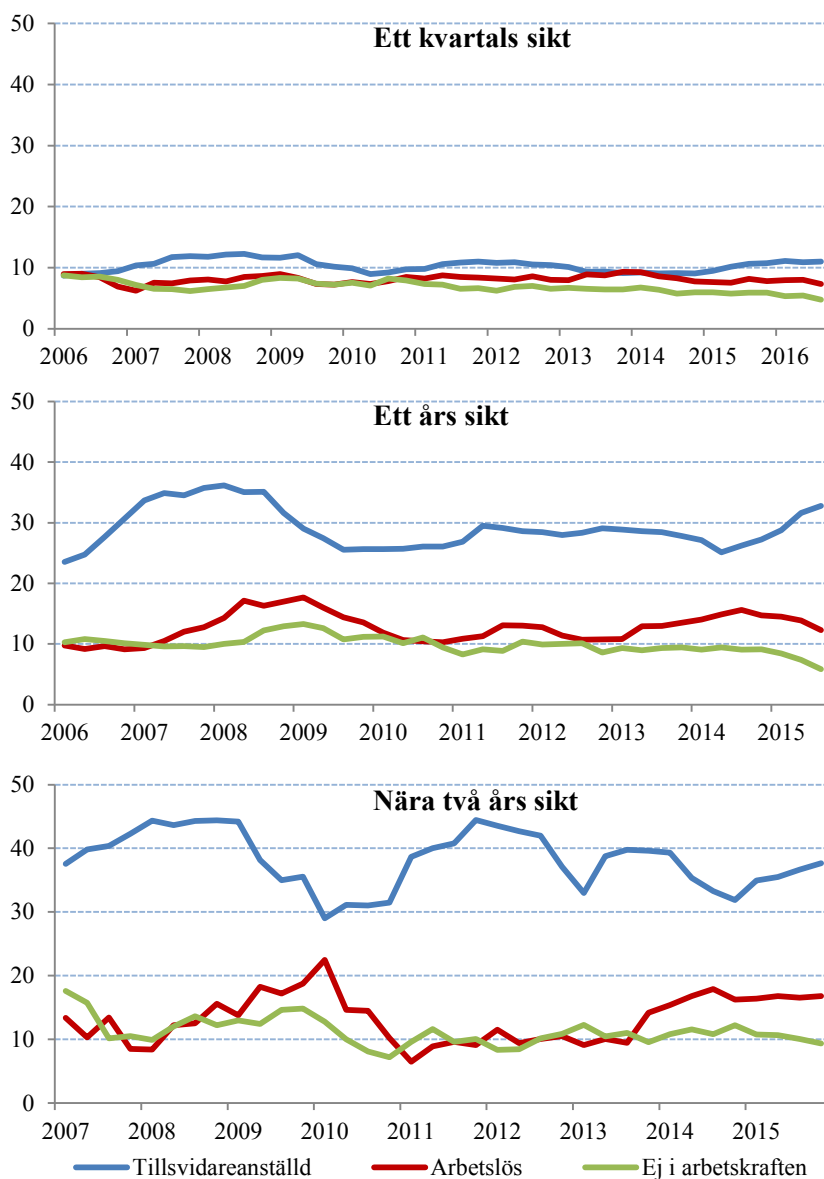
Övergångar från visstidsanställning och arbetslöshet

Figur 3.10 redovisar övergångssannolikheter från visstidsanställning för inrikes födda och för personer födda utanför Europa. Övergångarna är till tre andra tillstånd: tillsvidareanställning, arbetslöshet och att stå utanför arbetskraften. Sannolikheterna är uttryckta i procent av dem som i utgångsläget var visstidsanställda. Restposten, som inte framgår av figurerna, utgörs nästan uteslutande av dem som kvarstår i visstidsanställning (frånsett någon procentenhet som övergår till egen-

Figur 3.10 Övergångar från visstidsanställning till andra tillstånd, procent



(b) Födda utanför Europa



Anm: Uppgifterna avser personer 20-64 år och är glidande medeltal över fyra kvartal. Individernas tillstånd observeras under en mätvecka vid två tidpunkter (kvartal). Ett kvartals sikt jämför tillstånden för två på varandra följande kvartal. Ett års sikt jämför tillståndet ett kvartal med samma kvartal på följande år. Nära två års sikt jämför tillståndet ett kvartal med det sju kvartal senare. För alla tidshorisonter gäller att individerna kan ha varit i andra tillstånd än det slutligt observerade under perioden mellan observationstidpunkterna. Samtliga skillnader i övergångssannolikheter mellan inrikes födda och födda utanför Europa utom den för ej i arbetskraften på nära två års sikt är statistiskt signifikanta på femprocentsnivån.

Källa: Egna beräkningar baserade på data från AKU.

företagande). Övergångssannolikheterna är baserade på kvartalsdata och presenteras som glidande medeltal för tre olika tidshorisonter: kvartalsvisa, årsvisa och nära tvåårsvisa (sju kvartal senare än utgångsläget). Eftersom tillstånden bara observeras i två olika tidpunkter kan individerna ha varit i andra tillstånd än det slutligt observerade under den mellanliggande perioden. Det är genomgående små skillnader mellan inrikes födda och födda utanför Europa avseende övergångar ut ur arbetskraften. Dessa diskuteras därför inte vidare i detta avsnitt.

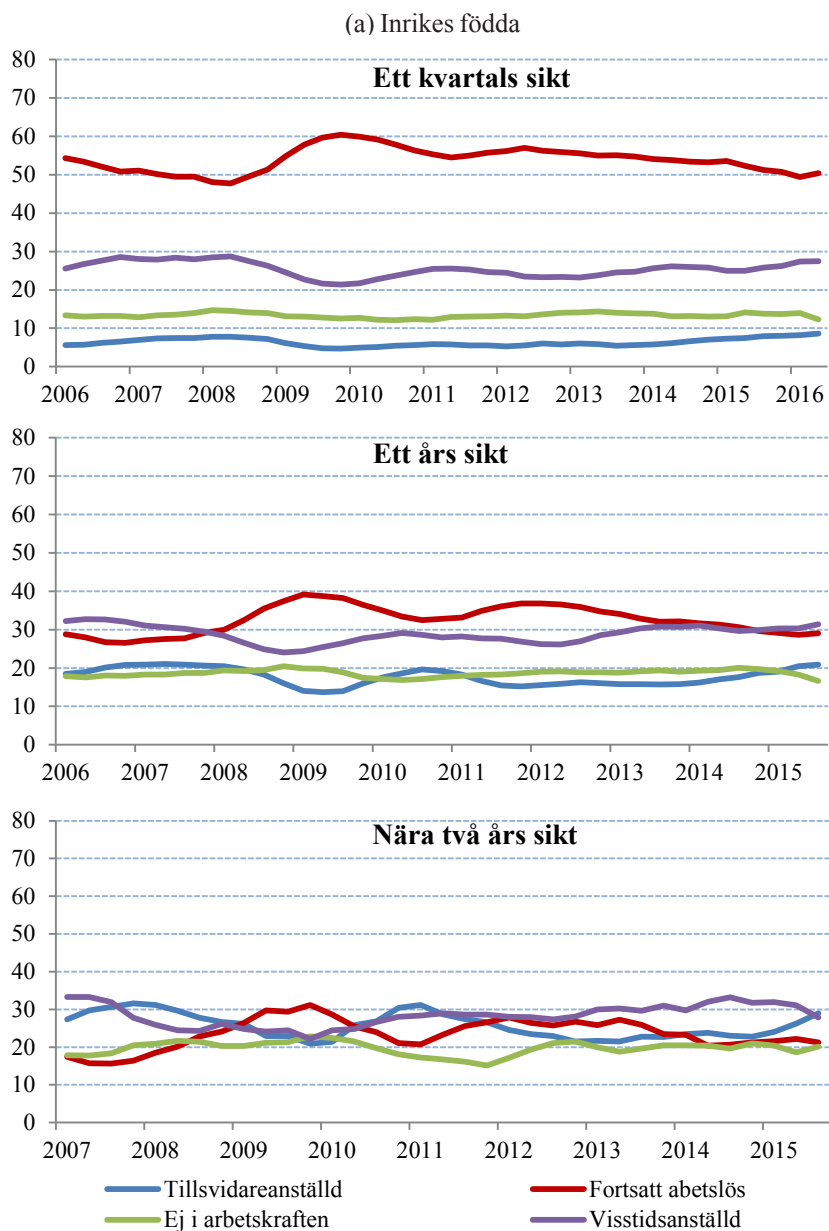
Övergångssannolikheterna till tillsvidareanställning ökar ju längre tidshorisonten är. Detta gäller både inrikes och utomeuropeiskt födda. För inrikes födda ökar sannolikheten från 14,8 procent (ett kvartals sikt) till 36,7 procent (ett år) och till 44,6 procent (nära två år) år 2015. Men sannolikheterna att övergå till en fast tjänst är lägre bland de utomeuropeiskt födda och skillnaden gentemot de inrikes födda ökar dessutom ju längre tidshorisonten är (från 3,8 procentenheter på ett kvartals sikt till 7,0 på nära två års sikt) år 2015. Vidare kan noteras att utvecklingen för övergångarna till tillsvidareanställning sedan finanskrisen 2008–2009 har varit mer gynnsam för de inrikes födda visstidsanställda än för de utomeuropeiskt födda. Detta är särskilt tydligt för de kvartalsvisa övergångarna. Det är svårt att se någon generell tendens till färre övergångar till tillsvidareanställningar efter införandet av ALVA år 2007. Men vi noterade i avsnitt 3.1 att denna anställningsform endast berör en mindre del av de visstidsanställda, även om uppgifterna i AKU är osäkra, och att den inte införts i alla kollektivavtal.

Övergångssannolikheterna till arbetslöshet är nästan genomgående lägre än övergångssannolikheterna till tillsvidareanställning. Det talar för att visstidsanställning för de flesta fungerar som en inkörsport till etablering på arbetsmarknaden. Liksom för övergångar till tillsvidareanställning ökar sannolikheterna ju längre tidshorisonten är och dessa är överlag högre för utomeuropeiskt än för inrikes födda.²⁹ Återigen ökar skillnaderna mellan grupperna med längden på tidshorisonten: från 2,1 procentenheter (ett kvartals sikt), till 6,5 procentenheter (ett år) och till 10,3 procentenheter (nära två år) år 2015. Utvecklingen efter finanskrisen har varit mer förmånlig för de inrikes födda visstidsanställda än för de utomeuropeiskt födda även beträffande risken för arbetslöshet.

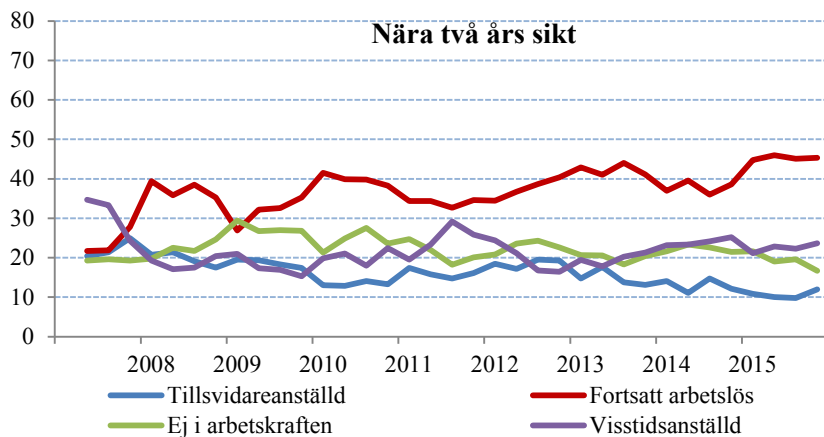
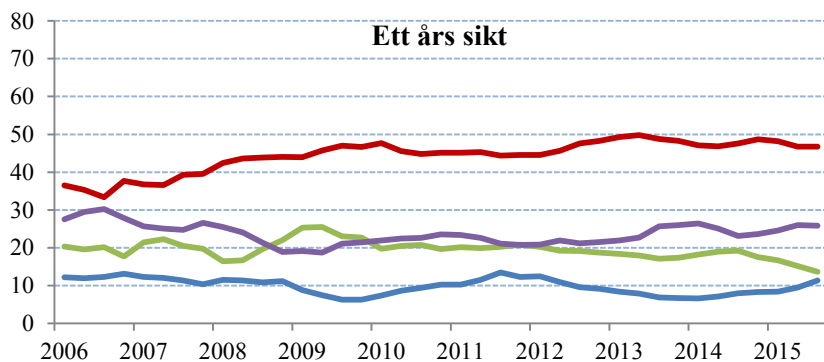
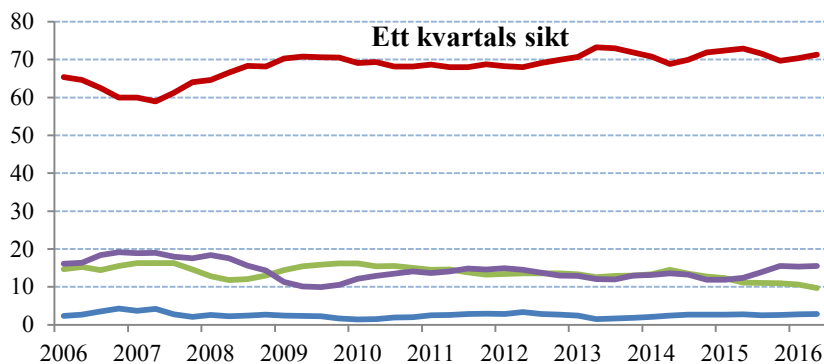
Budskapet från Figur 3.10 är att diskrepanserna mellan inrikes och utomeuropeiskt födda ökat sedan finanskrisen. Sannolikheten för visstidsanställda med

²⁹ Förklaringen till att övergångssannolikheten till arbetslöshet ökar över tiden kan vara att visstidsanställda har en hög sannolikhet att kvarstå i samma anställning i en närliggande period (även om den är mindre än för tillsvidareanställda). Visstidsanställda kan i regel inte sägas upp innan kontraktet gått ut (se avsnitt 3.1). Det minskar risken för arbetslöshet mer på kort än på lite längre sikt eftersom visstidsanställningen så småningom ändå måste upphöra. Denna så kallade persistens i anställningsformen kan även bidra till att förklara varför övergångar till tillsvidareanställning är färre på kort än på längre sikt. Detta mönster förstärks även av att längre arbetslivserfarenhet ökar chanserna till ett fast jobb.

Figur 3.11 Övergångar från arbetslöshet till andra tillstånd, procent



(b) Födda utanför Europa



Anm: Samtliga skillnader i övergångssannolikheter mellan inrikes födda och födda utanför Europa utom de för ej i arbetskraften är statistiskt signifikanta på femprocentnivån. Se även anmärkning till Figur 3.10.

Källa: Egna beräkningar baserade på data från AKU.

utomeuropeiskt ursprung att övergå till tillsvidareanställning har inte ökat i samma utsträckning som den gjort för inrikes födda samtidigt som sannolikheten att övergå till arbetslöshet inte minskat, utan varit oförändrad eller ökat beroende på tidshorisont.

Som jämförelse visar Figur 3.11 motsvarande sannolikheter för att gå från arbetslöshet till andra tillstånd på arbetsmarknaden eller kvarstå i arbetslöshet. Även här framkommer att mönstret är mindre gynnsamt för utomeuropeiskt födda än för inrikes födda: de förra har genomgående lägre sannolikhet att få en visstids- eller tillsvidareanställning samt högre sannolikhet att kvarstå i arbetslöshet. För de utomeuropeiskt födda har dessutom sannolikheten att kvarstå i arbetslöshet ökat över tiden. Men det är också tydligt att det för båda grupperna verkar vara bättre för de framtida arbetsmarknadsutsikterna att ha en visstidsanställning än att vara arbetslös. Sannolikheten att vid en senare tidpunkt vara arbetslös är klart högre om man initialt är arbetslös, samtidigt som sannolikheten att få tillsvidareanställning är lägre. Detta är konsistent med den forskning som pekar på att visstidsanställningar fungerar som språngbräda in på arbetsmarknaden.

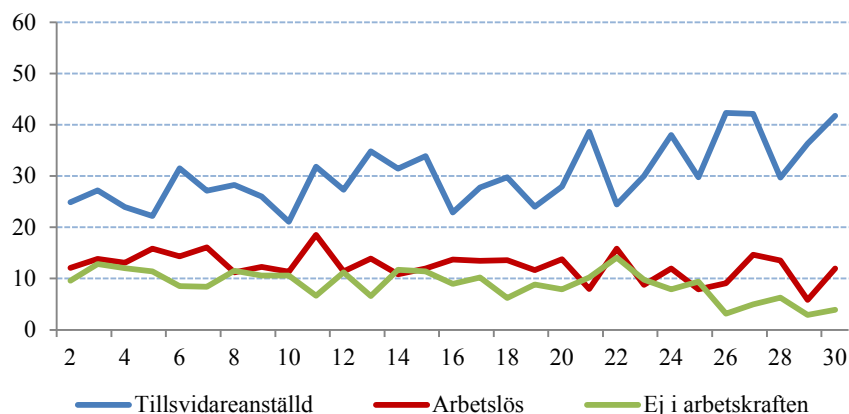
Figurerna 3.10 och 3.11 tyder på att visstidsanställningar kan vara viktigare som inkörsport till arbetsmarknaden för utomeuropeiskt födda än för inrikes födda. Visserligen är *nivån* på sannolikheten att en visstidsanställd övergår till en tillsvidareanställning lägre för personer födda utanför Europa än för inrikes födda, samtidigt som sannolikheten att bli arbetslös är högre. Men de *relativa* sannolikheterna är faktiskt genomgående mer fördelaktiga i gruppen med utomeuropeiskt ursprung. Så till exempel var 2015 sannolikheten att på nära två års sikt få en tillsvidareanställning 25,4 procentenheter högre i gruppen utomeuropeiskt födda som initialt var visstidsanställda än bland dem som i stället varit arbetslösa, medan motsvarande skillnad för inrikes födda endast var 19,8 procentenheter. För sannolikheten att vara arbetslös nära två år senare var skillnaderna -29,2 respektive -14,1 procentenheter. Dessa siffror kan inte tolkas som vad en genomsnittlig individ i de båda grupperna "tjänar" på att vara visstidsanställd i stället för arbetslös, eftersom vi inte kontrollerar för skillnader i egenskaper mellan visstidsanställda och arbetslösa som också kan påverka möjligheterna på arbetsmarknaden. Men siffrorna pekar på att de gynnsamma effekterna av en visstidsanställning, i förhållande till att vara arbetslös, förmodligen är större för personer födda utanför Europa.

I Figur 3.12 görs en mer detaljerad granskning av övergångssannolikheterna från visstidsanställning och arbetslöshet bland de utomeuropeiskt födda. Sanno-

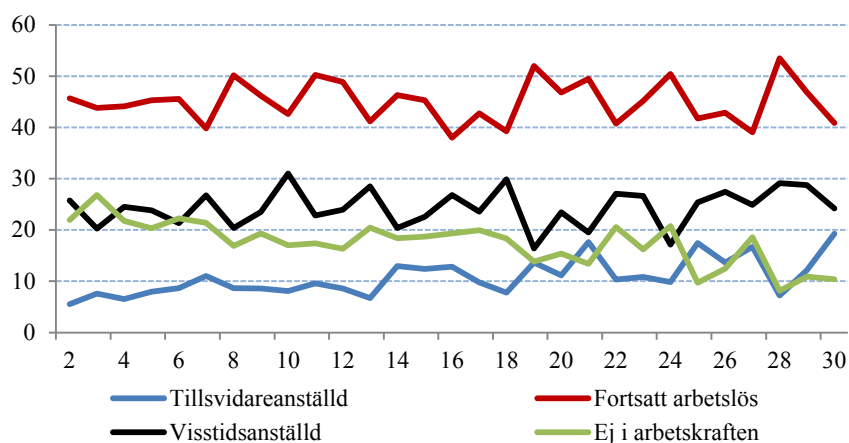
likheterna är nu uppdelade efter vistelsetid i Sverige upp till 30 år och avser övergångar på ett års sikt.³⁰

Figur 3.12 Övergångar på arbetsmarknaden för utomeuropeiskt födda efter vistelsetid, ett års sikt, procent

(a) Från visstidsanställning till andra tillstånd



(b) Från arbetslöshet till andra tillstånd



Anm: Medelvärden för perioden 2005–2016. Den horisontella axeln anger vistelsetid i år. Denna utgår från senaste invandningsår till Sverige. Se även anmärkning till Figur 3.10.

Källor: Egna beräkningar baserade på data från AKU vilka sammanfogats med data på vistelsetid från RTB (Registret över totalbefolkningen).

³⁰ Figuren bygger på aggregerade tal utan någon kontroll för att sammansättningen av individer kan skilja sig beroende på vistelsetid, ålder, utbildning med mera. Det innebär att siffrorna i figuren inte utan vidare kan tolkas som förändringen i övergångssannolikheter med hänsyn till vistelsetid för en given, enskild individ. Notera också att vistelsetid härleds utifrån folkbokföringen vilket kan underskatta tiden en person varit i Sverige och medför en viss osäkerhet.

Panel (a) indikerar att övergångarna från visstids- till tillsvidareanställning ökar med längre vistelsetid. Detta är dock mest tydligt efter mycket lång vistelsetid, omkring 20 år eller mer. Efter ungefär elva år uppnår de utomeuropeiskt födda den genomsnittliga nivån på övergångarna till tillsvidareanställning som gällde för inrikes födda under 2005–2016 (32 procent). Av panel (b) framgår att sannolikheten att kvarstå i arbetslöshet är tämligen hög och att den inte tycks ha något systematiskt samband med vistelsetiden. Det finns dock en tydlig tendens till ökad sannolikhet att övergå till tillsvidareanställning. För samtliga vistelsetider gäller att sannolikheterna att ett år senare vara tillsvidareanställd eller arbetslös är mer fördelaktiga för dem som initialt var visstidsanställda än de som i stället var arbetslösa. Slutsatsen från Figurerna 3.10 och 3.11 – utomeuropeiskt födda gynnas relativt mer än inrikes födda av att ha en visstidsanställning om alternativet är arbetslöshet – tycks gälla oberoende av vistelsetid i Sverige.

3.4 Sammanfattning och avslutande diskussion

Kapitlet visar att tudelningen av den svenska arbetsmarknaden inte bara gäller sysselsättning och arbetslöshet utan i högsta grad också anställningsform. Ungdomar, utrikes födda, lågutbildade, anställda i ”enkla jobb” och personer med låga färdighetsnivåer är i betydligt högre utsträckning hänvisade till visstidsanställningar än andra grupper. Överriskerna för visstidsanställning inom dessa marginalgrupper, det vill säga sannolikheten för visstidsanställning i förhållande till den för en icke-marginalgrupp, är dessutom högre i Sverige än i de övriga nordiska länderna och genomsnittet i EU.

Efter en flera decennier lång period med successiv liberalisering av villkoren för visstidsanställningar i Lagen om anställningsskydd (LAS) har Sverige idag ett av de minst restriktiva regelverken inom OECD i detta avseende. Samtidigt har regleringen av tillsvidareanställningar inte förändrats särskilt mycket utan är fortsatt mycket strikt. Under de senaste åren har visserligen en viss återreglering av visstidsanställningar skett, men Sverige har fortfarande ett av de största gapen i reglering mellan tillsvidare- och visstidsanställningar bland utvecklade länder.

Enligt ekonomisk teori påverkar en stor skillnad i regleringen mellan tillsvidare- och visstidsanställningar arbetsgivares incitament på två sätt: Dels ökar deras benägenhet att anställa på visstid i stället för att erbjuda fasta jobb, eftersom det är enklare och mindre kostsamt. Vi får alltså överdrivet många visstidsanställningar. Dels blir arbetsgivarna mindre benägna att omvandla visstidskontrakt till tillsvidareanställningar eftersom man då undviker väsentligt högre uppsägningskostnader. Sammantagna kan dessa effekter leda till högre friktionsarbetslöshet.

Analysen av övergångssannolikheter bland visstidsanställda visar att utomeuropeiskt födda genomgående har lägre sannolikhet att gå till tillsvidareanställning än inrikes födda och högre sannolikhet att bli arbetslösa. Men analysen pekar också på att personer födda utanför Europa har större nytta av att bli visstidsanställda i stället för att vara arbetslösa än inrikes födda.

Vilka åtgärder skulle kunna förbättra situationen för visstidsanställda, vilka till stor del utgörs av marginalgrupper på arbetsmarknaden? Frågan är komplicerad, eftersom det handlar om avvägningar mellan för- och nackdelar med olika åtgärder och det råder osäkerhet om effekternas storlek. En central fråga är förstas hur anställningsskyddslagstiftningen ska utformas. I några länder har under de senaste åren särskilda skatter införts i syfte att påverka incitamenten att anställa på visstid respektive tills vidare. Vidare kan en förändrad lönebildning ha effekter på visstidsanställningarna.

Reformer av det lagreglerade anställningsskyddet

Det finns i princip två sätt att öka arbetsgivares drivkrafter att anställa tills vidare i förhållande till att anställa på visstid inom ramen för nuvarande anställningsformer i LAS. Det ena är att göra det besvärligare och mer kostsamt att visstidsanställa. Vi har redan sett åtgärder i denna riktning, till exempel de mer restriktiva reglerna för Allmän visstidsanställning (ALVA) som infördes 2016. Det andra sättet är att göra det enklare och billigare att säga upp tillsvidareanställd personal. Den ekonometriska analysen av länderdata i detta kapitel ger visst stöd för att striktare regler för visstidsanställningar minskar marginalgrupperns överrisker för visstidsanställning, medan resultaten för tillsvidareanställningar var mer blandade. Men det finns annan forskning som mer entydigt pekar på att marginalgrupper har högre sannolikhet att vara visstidsanställda i länder med ett starkt skydd för tillsvidareanställda (Kahn 2007).

En uppenbar risk med striktare regler för visstidsanställningar, utan att skyddet för tillsvidareanställningar minskas, är att färre visstidsjobb skapas och att den totala sysselsättningen därför minskar. Fördelningseffekterna av en sådan åtgärd kan vara mycket ofördelaktiga. Vår analys av övergångssannolikheter tyder nämligen på att personer födda utanför Europa skulle drabbas mer negativt än inrikes födda om alternativet till visstidsanställning blir arbetslöshet. Därför är förmodligen en *kombination* av åtgärder rörande anställningsskyddet, där skyddet för tillsvidareanställningar reduceras samtidigt som regelverket skärps för visstidsanställningar, att föredra framför åtgärder inriktade bara mot de senare.

En radikal åtgärd är att helt avskaffa nuvarande indelning i visstids- och tillsvidareanställningar i LAS och i stället införa ett enda anställningskontrakt (*single*

contract). Någon sådan reform har ännu inte genomförts i något land men har diskuterats av flera arbetsmarknadsforskare.³¹ Tanken är att för alla anställda införa en uppsägningskostnad som ökar kontinuerligt under anställningsperioden. En fördel med en sådan reform är att den tudelning som finns på dagens arbetsmarknad potentiellt skulle elimineras. Reformen skulle innebära att samtliga anställda får ett starkare skydd ju längre tid de varit anställda. Om den initiala uppsägningskostnaden sätts på en tillräckligt låg nivå ökar dessutom arbetsgivarnas incitament att skapa nya jobb. En uppenbar komplikation är att reformen sannolikt är praktiskt genomförbar endast för nya kontrakt, vilket innebär att dessa skulle existera parallellt med de gamla tillsvidarekontrakten på arbetsmarknaden under lång tid. Detta skulle orsaka problem som gör att det framstår som en mer framkomlig väg att i stället försöka minska skillnaden i skydd mellan tillsvidare- och visstidsanställda, enligt diskussionen ovan.³²

En rigorös utvärdering av effekterna av olika reformer av anställningsskyddet skulle kräva en välfärdsanalys, där intäkter och kostnader vägs mot varandra. Sådana analyser saknas än så länge för svenskt vidkommande.

Skatt på visstidsanställningar

Flera europeiska länder – Frankrike, Portugal och Spanien – har i kölvattnet efter finanskrisen infört en skatt på visstidsanställningar. Italien införde en sådan skatt redan 1997. Dessa länder har, liksom Sverige, en relativt hög andel visstidsanställda och ett starkt anställningsskydd för tillsvidareanställda. Syftet med skatten har varit att öka arbetsgivarnas drivkrafter att skapa fler tillsvidareanställningar och färre visstidsanställningar. Skatten har en något olika utformning i de olika länderna, men gemensamt är att den är proportionell mot bruttolönen.³³ I Frankrike, Portugal och Spanien är skatten inriktad mot korta visstidsanställningar, medan alla visstidsanställningar beskattas oavsett längd i Italien. I Frankrike och Italien får arbetsgivaren tillbaka den erlagda skatten om en visstidsanställning omvandlas till en tillsvidareanställning.

En skatt på korta visstidsanställningar har i själva verket motverkande effekter på visstidsanställningarnas längd. Längden kan å ena sidan öka om denna i en situation utan skatt skulle ha legat nära gränsen där ingen skatt behöver erläggas.

³¹ Se till exempel Bentolila med flera (2010) och Dolado med flera (2015).

³² De som tillsvidareanställs på de gamla kontrakten skulle bli mer obenägna att byta jobb med minskad rörlighet som följd. Tudelningen i anställningsskydd skulle heller inte upphöra utan – åtminstone på kort sikt – tvärtom riskera att förstärkas mellan nyinträdande och mer erfarna på arbetsmarknaden.

³³ Se Cahuc med flera (2016) för fler detaljer om reformerna.

Men den kan å andra sidan minska om längden vid avsaknad av skatt skulle ha legat långt från gränsen, eftersom skatten gör det mer kostsamt att visstidsanställa. Av samma skäl är det möjligt att skatten minskar den totala sysselsättningen och ökar arbetslösheten.

Trots de tämligen genomgripande reformerna har utvärderingar av dessa sakens fram till helt nyligen. Cahuc med flera (2016) visar att beskattningen av visstidsanställningar, som den utformats i de fyra länderna, förkortar längden på dessa anställningar, minskar antalet nya jobb och ökar arbetslösheten. Forskarnas slutsats är att en skatt på visstidsanställningar inte uppfyller sina syften i en situation med ett starkt anställningsskydd för tillsvidareanställda.

Förändrad lönebildning

Den ekonometriska analysen i detta kapitel påvisade ett positivt samband mellan en sammanpressad lönestruktur och marginalgruppers överrisk för visstidsanställning i olika länder. En förklaring till ett sådant samband kan vara att höga lönegolv gör det svårare för arbetsgivare att anpassa sina totala arbetskraftskostnader (inklusive lön och kostnader för anställningsskydd) nedåt för att hantera den osäkerhet som en tillsvidareanställning medför. Arbetsgivarna blir då mer benägna att erbjuda en visstidsanställning och då särskilt för grupper för vilka osäkerheten uppfattas som stor, det vill säga marginalgrupperna.

En hittills inte uppmärksammas kostnad med Sveriges relativt höga minimilöner kan därför vara att anställningarna inte bara blir färre utan även mer otrygga. Det är en konsekvens som inte tillräckligt beaktats i debatten om den tudelade arbetsmarknaden. Detta förstärker de argument som framfördes i rådets förra rapport (Arbetsmarknadsekonomiska rådet 2016) och i kapitel 2 i denna rapport för lägre minimilöner i syfte att underlätta integrationen av utrikes födda.

3.5 Slutsatser

Erfarenheterna tyder på att reformer som är ensidigt fokuserade på att försvåra möjligheterna till visstidsanställningar, antingen genom mer restriktiva regler för dessa eller genom särskild beskattning, inte är effektiva medel för att skapa fler och tryggare jobb. Det gäller inte minst som visstidsanställningar tycks vara viktigare som en inkörsport till fast etablering på arbetsmarknaden för utomeuropeiskt födda än för inrikes födda. En kombination av åtgärder, där gapet i reglering mellan tillsvidare- och visstidsanställningar minskas från "båda hållen" och där lönespridningen i den nedre delen av lönefördelningen tillåts öka kan bidra till att minska de i internationell jämförelse mycket stora överriskerna för visstidsanställning bland marginalgrupper som kännetecknar den svenska arbetsmarknaden.

Referenser

- Arbetsmarknadsekonomska rådet (2016), *Dags för större lönespridning?*, Stockholm.
- Bentolila, S., Boeri, T. och Cahuc, P. (2010), "Ending the Scourge of Dual Labour Markets in Europe", Vox, CEPRs Policy Portal, <http://voxeu.org/article/ending-scurge-dual-labour-markets-europe>.
- Blanchard, O. och Landier, A. (2002), "The Perverse Effects of Partial Labour Market Reform: Fixed-term Contracts in France", *Economic Journal* 112.
- Böckerman, P., Skedinger, P. och Uusitalo, R. (2016), "Seniority Rules, Worker Mobility and Wages: Evidence from Multi-Country Linked Employer-Employee Data", Working Paper No. 1105, IFN, Stockholm.
- Cahuc, P., Charlot, O., Malherbet, F., Benghalem, H. och Limon, E. (2016), "Taxation of Temporary Jobs: Good Intentions with Bad Outcomes?", Discussion Paper No. 10352, IZA, Bonn.
- Calmfors, L. (2007), "Flexicurity – an Answer or a Question?", *European Policy Analysis*, 6:2007, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm.
- Dolado, J., Lalé, E. och Siassi, N. (2015), "Moving towards a Single Labour Contract: Transition vs. Steady State", CEPR Discussion Paper 11030.
- Harbo Hansen, N.-J. och Malmberg, H. (2016), "Swedish Unemployment Dynamics", i Harbo Hansen, N.-J., *Jobs, Unemployment and Macroeconomic Transmission*, doktorsavhandling, Nationalekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Hartman, L., Liljeberg, L. och Nordström Skans, O. (2010), "Stepping-stones, Dead-ends or Both? An Analysis of Swedish Replacement Contracts", *Empirical Economics* 38.
- Heyman, F. och Skedinger, P. (2016), "Employment Protection Reform, Enforcement in Collective Agreements and Worker Flows", *Industrial Relations* 55.
- Holmlund, B. och Storrie, D. (2002), "Temporary Work in Turbulent Times: The Swedish Experience", *Economic Journal* 112.
- Håkansson, K. (2001), Språngbräda eller segmentering? En longitudinell studie av tidsbegränsat anställda, Forskningsrapport 2001:1, IFAU, Uppsala.
- Kahn, L. (2007), "The Impact of Employment Protection Mandates on Demographic Temporary Employment Patterns: International Microeconomic Evidence", *Economic Journal* 117.
- Kahn, L.M. (2012), "Temporary Jobs and Search Effort in Europe", *Labour Economics* 19.
- Medlingsinstitutet (2009), Avtalsrörelsen och lönebildningen 2008. Medlingsinstitutets årsrapport, Stockholm.
- Medlingsinstitutet (2013), Avtalsrörelsen och lönebildningen 2012. Medlingsinstitutets årsrapport, Stockholm.
- OECD (2013), *Employment Outlook*, Paris.
- OECD (2014), *Employment Outlook*, Paris.

- Skedinger, P. (2008), *Effekter av anställningsskydd*. Vad säger forskningen?, SNS Förlag, Stockholm.
- Skedinger, P. (2010), *Employment Protection Legislation. Evolution, Effects, Winners and Losers*, Edward Elgar, Cheltenham och Northampton.
- Skedinger, P. (2011), "Employment Consequences of Employment Protection Legislation", *Nordic Economic Policy Review* 2.
- Skedinger, P. (2012), "Tudelad trygghet", i Teodorescu, A. och Pettersson, L.-O. (red.), *Jobben kommer och går – behovet av trygghet består*, Ekerlids Förlag, Stockholm.
- Svenskt Näringsliv och LO (2016), Tidsbegränsade anställningar på svensk arbetsmarknad – en kartläggning av förekomsten, behoven och hur de används, Stockholm.
- Sveriges Riksdag (2016), "Lag (1982:80) om anställningsskydd. Svensk författningssamling 1982:80 t.o.m. SFS 2016:248", http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-198280-om-anstallningsskydd_sfs-1982-80.

4 Utrikes föddas anknytning till arbetsmarknaden

Detta kapitel ger en bredare bild av utrikes föddas situation på arbetsmarknaden än den som kan fås från enbart arbetslöshets- och sysselsättningssiffror. Det sker genom att vi också analyserar i vilken grad anställda utrikes födda arbetar deltid, är visstidanställda i stället för fast anställda och har subventionerade anställningar. Vi studerar också omfattningen av egenföretagande.

Syftet är att ge en övergripande bild av de utrikes föddas arbetsmarknadsanknytning. För att mäta *anknytningsgraden till arbetsmarknaden för anställda* beräknar vi andelen av de anställda som är fast heltidsanställda för både inrikes och utrikes födda. Därefter beräknar vi andelen av alla utrikes respektive inrikes födda som är heltidssysselsatta för att få ett mått på den *totala anknytningsgraden* till arbetsmarknaden som även tar hänsyn till hur många som saknar sysselsättning.

Slutsatsen blir att skillnaderna i enbart arbetslöshet och sysselsättning mellan inrikes och utrikes födda kraftigt underskattar skillnaderna i arbetsmarknadsanknytning. Om hänsyn även tas till skillnaderna i arbetstid samt omfattningen av visstidsanställningar och subventionerade anställningar framkommer ett ännu större gap mellan inrikes och utrikes födda. Det integrationsproblem vi står inför är alltså mycket större än vad som framgår av de jämförelser som brukar göras.

Avsnitt 4.1 beskriver kortfattat arbetsmarknadsstatus i termer av sysselsättning, arbetskraftsdeltagande och arbetslöshet för utrikes födda jämfört med inrikes födda. Avsnitt 4.2 fokuserar på sysselsättningsvillkoren för dessa grupper. Vi kartlägger dels i vilken omfattning de arbetar, dels i vilken utsträckning de är anställda på visstidskontrakt eller med anställningsstöd. Slutligen analyseras egenföretagande. Avsnitt 4.3 redovisar beräkningar av den totala anknytningsgraden till arbetsmarknaden för inrikes och utrikes födda. Avsnitt 4.4 sammanfattar resultaten.

4.1 Sysselsättning, arbetskraftsdeltagande och arbetslöshet

Tabell 4.1 redovisar sysselsättningsgrad, arbetskraftsdeltagande och arbetslöshet för inrikes födda och olika grupper av utrikes födda 2015. Sysselsättningsgraden är betydligt lägre för utrikes födda från Afrika och Asien än inrikes födda. Arbetslösheten är också avsevärt högre för dessa grupper. Arbetskraftsdeltagandet är visserligen också lägre bland utrikes födda, men för män är skillnaderna små. För

kvinnor är däremot skillnaderna i arbetskraftsdeltagande stora. Arbetskraftsdeltagandet är markant högre för inrikes födda kvinnor (86,3 procent) än för kvinnor från Afrika (66,8 procent) och Asien (69,8 procent).

Tabell 4.1 Sysselsättningsgrad, arbetskraftsdeltagande, arbetslöshet och långtidsarbetslöshet efter födelseregion och kön, 20-64 år, 2015, procent

	Inrikes födda	Afrika	Asien	Europa
<i>Män</i>				
Sysselsättningsgrad	85,2	61,0	63,5	80,2
Arbetskraftsdeltagande	89,5	83,9	82,3	87,6
Arbetslöshet	4,9	27,4	22,8	8,4
Andel långtidsarbetslösa av de arbetslösa	34,0	50,2	48,9	49,3
<i>Kvinnor</i>				
Sysselsättningsgrad	82,7	45,4	54,4	72,2
Arbetskraftsdeltagande	86,3	66,8	69,8	79,1
Arbetslöshet	4,1	32,1	22,1	8,7
Andel långtidsarbetslösa av de arbetslösa	29,4	40,4	47,0	38,0

Anm: Sysselsättningsgraden mäts som kvoten mellan antalet sysselsatta och befolkningen i gruppen i procent. Arbetskraftsdeltagandet är summan av antalet sysselsatta och antalet arbetslösa i procent av befolkningen i gruppen. Arbetslösheten är kvoten mellan antalet arbetslösa och arbetskraften i gruppen i procent. Långtidsarbetslösheten mäts som kvoten mellan antalet som varit arbetslösa i minst 26 veckor under nuvarande arbetslöshetsperiod och totala antalet arbetslösa i gruppen i procent. Med Europa avses personer födda i Europa exklusive Sverige.

Källa: AKU.

Bland män från Asien var andelen arbetslösa nästan 23 procent. Motsvarande siffra för män födda i Afrika var drygt 27 procent. Detta ska jämföras med en arbetslöshet för inrikes födda män på knappt 5 procent. Arbetslösheten bland kvinnor från Afrika och Asien är på ungefär samma höga nivåer som för män från dessa regioner, medan arbetslösheten till och med är lägre för inrikes födda kvinnor än för inrikes födda män.

Sysselsättningsgraden för inrikes födda män var 85,2 procent mot 61 och 63,5 procent för män födda i Afrika respektive Asien. Kvinnor födda i Afrika och Asien hade en sysselsättningsgrad på 45,4 respektive 54,4 procent, medan motsvarande siffra för inrikes födda kvinnor var 82,7 procent.

Tabell 4.1 visar också att andelen långtidsarbetslösa bland de arbetslösa är väsentligt högre bland utrikes än inrikes födda. Av arbetslösa män från Afrika och

Asien är ungefär hälften långtidsarbetslösa (arbetslösa minst 26 veckor). Motsvarande andel för inrikes födda män är en tredjedel. Kvinnor har dock generellt sett lägre långtidsarbetslöshet än män. Det kan sannolikt förklaras av det lägre arbetskraftsdeltagandet för kvinnor: långtidsarbetslösa kvinnor lämnar arbetskraften i större utsträckning än långtidsarbetslösa män.

Sysselsättning, utbildning och vistelsetid

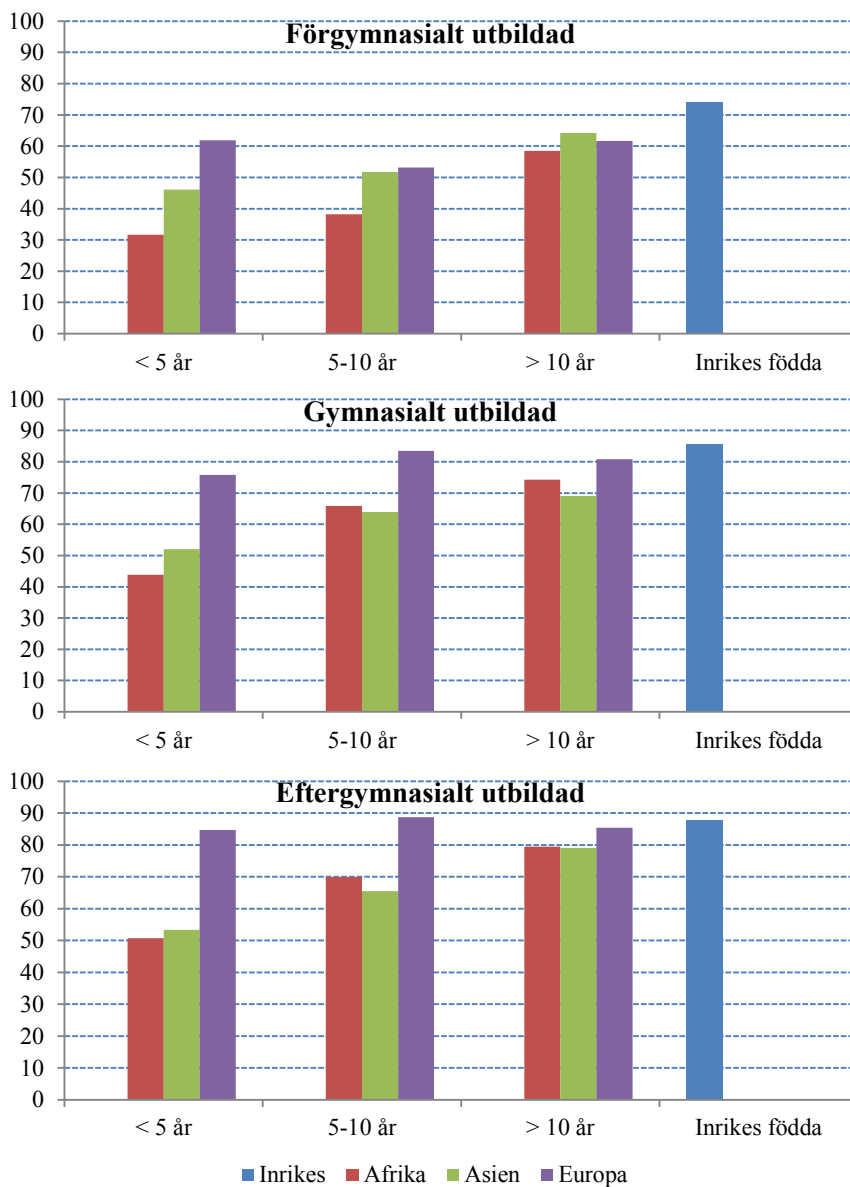
Figur 4.1 visar sysselsättningsgraden för inrikes och utrikes födda uppdelad efter kön, utbildningsnivå och vistelsetid. Sysselsättningsgraden är oavsett födelseland högre i grupper med mer utbildning och längre vistelsetid. Framför allt är sysselsättningsgraden betydligt högre i grupper med minst gymnasieutbildning än i grupper med endast förgymnasial utbildning. Mindre än 13 procent av kvinnorna med endast förgymnasial utbildning från Afrika med kort vistelsetid (0–5 år) är sysselsatta. För kvinnor från Asien är motsvarande sysselsättningsgrad drygt 18 procent. Sysselsättningsgraden för inrikes födda kvinnor med förgymnasial utbildning är däremot närmare 57 procent.

Sysselsättningsgraden är något högre för utrikes födda män med endast förgymnasial utbildning och kort vistelsetid (0–5 år) än för motsvarande grupp kvinnor. Lågutbildade män från Afrika och Asien har en sysselsättningsgrad på 31,7 respektive 46,1 procent. Sysselsättningsgraden för denna grupp av inrikes födda män är nästan 75 procent.

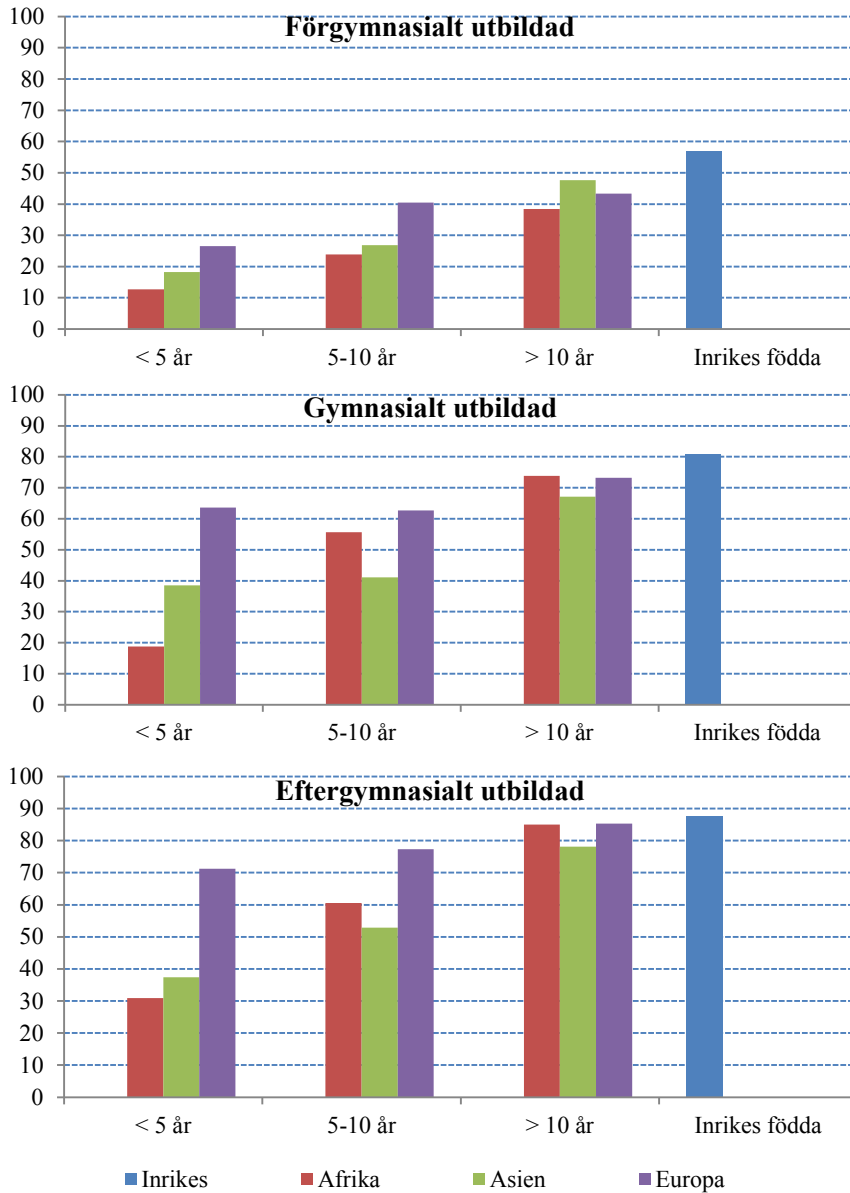
Figur 4.1 visar också att sysselsättningsgraden ökar markant med längre vistelsetid i landet för alla utrikes födda. För utrikes födda män från Afrika och från Asien med eftergymnasial utbildning och kort vistelsetid i landet (0–5 år) är sysselsättningsgraden 50,7 respektive 53,3 procent. Det ska jämföras med 87,8 procent för inrikes födda män. För män från Afrika och Asien på denna utbildningsnivå, men med en vistelsetid på mer än tio år, är sysselsättningsgraden dock nästan lika hög som för inrikes födda män med motsvarande utbildning. Liknande mönster kan noteras för utrikes födda kvinnor från Afrika och Asien med hög utbildning.

Figur 4.1 Sysselsättningsgrad efter födelseregion, kön, utbildningsnivå och vistelsetid, 20-64 år, 2015, procent

(a) Män



(b) Kvinnor



Källor: Egna beräkningar baserade på data från AKU vilka sammanfogats med data på vistelsetid från RTB (Registret över totalbefolkningen).

Ungdomar

Tabell 4.2 visar antalet ungdomar (15-24 år) som varken arbetar eller studerar som andel av det totala antalet ungdomar i olika grupper. Det framgår att andelen i denna kategori är mer än dubbelt så hög som för utrikes födda kvinnor som för inrikes födda kvinnor. Däremot är skillnaden liten för män.

Tabell 4.2 Andelen som varken arbetar eller är i utbildning efter födelseregion och kön, 15–24 år, 2015, procent

	Inrikes födda	Utrikes födda
Män	6,8	7,8
Kvinnor	5,6	12,1

Källa: AKU.

Olika invandrargrupper över tid

Vi beskrev ovan det genomsnittliga utfallet för grupper från olika regioner. Dessa grupper består av personer som invandrat under olika tidsperioder. Ett annat sätt att studera etableringen på arbetsmarknaden är att följa vissa grupper från tiden för invandring och framåt. Sammanfattningsvis pekar sådana kartläggningar på ett liknande mönster som ovan.

Olika grupper har varit olika framgångsrika när det gäller att komma i sysselsättning. Ekberg (2016) visar att de drygt 47 000 invandrare från forna Jugoslavien som kom till Sverige under lågkonjunkturen 1993–1994 idag har en sysselsättningsgrad i paritet med inrikes föddas. Sysselsättningsgraden var mycket låg tre till fyra år efter invandringen; endast 24 procent av de invandrade i åldern 20-59 år var då sysselsatta. Variationen var dock stor beroende på var i landet de var bosatta. I kommuner där sysselsättningen var hög hade 77 procent av männen och 52 procent av kvinnorna som invandrat arbete redan efter tre till fyra år i landet. När sysselsättningen ökade starkt under 2000-talet steg också sysselsättningen för invandrarna från forna Jugoslavien över hela landet. Både mäns och kvinnors sysselsättning ökade till liknande nivåer som för inrikes födda. Utjämningen tog emellertid uppemot 20 år, även om den gick fortare i kommuner med en initialt stark arbetsmarknad. En förklaring till att denna invandrargrupp etablerat sig så väl på arbetsmarknaden kan vara att dess utbildningsnivå var ungefär densamma som för inrikes födda.

SCB (2014) studerade flyktingar som fick uppehållstillstånd i Sverige under 1997-1999. Deras sysselsättningsgrad ökade också med vistelsetiden men har inte nått upp till mer än ungefär 60 procent trots att dessa anlände i ett bättre konjunkturläge än de tidigare flyktingarna från det forna Jugoslavien. Aldén

och Hammarstedt (2016a) studerade utrikes födda som fick uppehållstillstånd under 2005-2007. Även denna studie finner att sysselsättningsgraden ökar med vistelsetiden.

Slutsatser om sysselsättning och arbetslöshet

Våra data bekräftar en välkänd bild. Utrikes födda har högre arbetslöshet och lägre sysselsättning än inrikes födda. Den förra gruppen deltar i mindre utsträckning på arbetsmarknaden och är i större utsträckning långtidsarbetslös. Bland unga kvinnor är utrikes födda överrepresenterade bland dem som varken arbetar eller studerar. Lägre sysselsättningsgrad och högre arbetslöshet gäller framför allt lågutbildade från Afrika och Asien. Men skillnaderna mellan inrikes och utrikes födda minskar med vistelsetiden i Sverige. Denna utjämningsprocess tar dock lång tid och de flesta invandrargrupper har inte uppnått samma sysselsättningsgrad som inrikes födda ens efter många år i Sverige.

4.2 Typen av sysselsättning

Detta avsnitt analyserar anknytningen till arbetsmarknaden för personer i sysselsättning. Tidigare kartläggningar tyder på att anknytningen till arbetsmarknaden är svagare också för utrikes födda som har sysselsättning än för inrikes födda i samma situation. I så fall underskattas de utrikes föddas anknytning till arbetsmarknaden om vi endast fokuserar på sysselsättningsgrad och arbetslöshet.

I Konjunkturinstitutets senaste lönebildningsrapport används medianinkomsten för att analysera skillnader i anknytning till arbetsmarknaden mellan inrikes och utrikes födda (Konjunkturinstitutet 2016). Måttet fångar visserligen inte hur lång period under året, eller i vilken omfattning, grupperna arbetat men ger ändå en indikation om anknytningen till arbetsmarknaden. Enligt Konjunkturinstitutets analys var medianinkomsten 2013 för inrikes födda med arbetsinkomst 310 000 kronor mot 260 000 kronor för utrikes födda.

Faktorer som kan anses ge en stark anknytning till arbetsmarknaden är om sysselsättningen har lång förväntad varaktighet och omfattar heltid i stället för deltid. Vi studerar därför i vilken grad inrikes respektive utrikes födda är anställda på visstidskontrakt eller med anställningsstöd i stället för på reguljära fasta jobb samt i vilken omfattning de är deltidsanställda i stället för heltidsanställda. En person med fast heltidsanställning kan anses ha en starkare anknytning till arbetsmarknaden än en person som arbetar deltid på en visstidsanställning eller har en subventionerad anställning.

För att få en övergripande uppfattning om anknytningsgraden för olika grupper av anställda beräknar vi andelen anställda som är i fast heltidsanställning. Vi un-

dersöker sedan vilka faktorer (omfattning av arbetstid, visstidsanställningar eller anställningar med stöd) som är av störst betydelse för de olika gruppernas varierande anknnytning till arbetsmarknaden.

Vi analyserar dessutom i vilken omfattning inrikes och utrikes födda är egenföretagare. Egenföretagande kan vara ett bra sätt att få inkomster på, men det kan också generera mycket låga inkomster trots stor arbetsinsats. Den verkliga timersättningen kan ligga långt under de kollektivavtalsbestämda lönerna. Egenföretagande är dessutom ofta förknippat med hög risk. Om utrikes födda i större utsträckning än inrikes födda startar egna företag för att den reguljära arbetsmarknaden inte kan erbjuda sysselsättning, kan egenföretagande i den förra gruppen spegla en dålig arbetsmarknadssituation.

Arbetstid

Tabell 4.3 visar att utrikes födda från Afrika och Asien i genomsnitt har kortare arbetstid och arbetar deltid i större utsträckning än inrikes födda. Arbetstiden är kortare och deltidsarbete vanligare bland kvinnor än män från dessa regioner.

Anställda män födda i Sverige arbetar i genomsnitt drygt 38 timmar i veckan, medan motsvarande siffra för anställda män födda i Afrika och Asien med en vistelsetid på upp till fem år är 33,5 respektive 35,7 timmar. Endast 11,4 procent av männen i arbete som är födda i Sverige arbetar deltid (färre än 35 timmar per vecka), medan 23,8 respektive 33,8 procent av de arbetande männen från Asien och Afrika med kort vistelsetid (0-5 år) gör det. Liknande mönster framkommer om man ser på andelen av de anställda männen som arbetar halvtid eller mindre (mätt som färre än 20 timmar i veckan).

Utrikes födda män som har varit i Sverige mellan fem och tio år har endast en marginellt högre genomsnittlig arbetstid än utrikes födda med kortare vistelsetid (0-5 år). Likaså är andelen av den förra gruppen som arbetar heltid endast marginellt högre än i den senare gruppen. Utrikes födda män från Afrika och Asien som varit i Sverige i mer än tio år har emellertid nästan lika lång arbetstid som inrikes födda män. Mönstret är likartat för kvinnor. Det kan särskilt noteras att kvinnor födda i Sverige arbetar i genomsnitt längre, och är i lägre utsträckning deltidsarbetande, än män födda i Afrika med kort vistelsetid.

Av Tabell 4.4 framgår att valet att arbeta deltid i betydligt högre utsträckning tycks vara ofrivilligt för utrikes än inrikes födda. Av de utrikes födda deltidsarbetande männen både vill och kan 31,5 procent arbeta mer. Motsvarande siffra för inrikes födda män är endast 16,7 procent. Över 40 procent av de undersysselsatta deltidsarbetande utrikes födda männen söker dessutom jobb aktivt. Denna siffra är 34,6 procent för inrikes födda män. Ett liknande mönster gäller kvinnor. Nästan

Tabell 4.3 Genomsnittlig arbetstid samt andel heltids- och deltidssarbetande uppdelade efter födelseregion, kön och vistelsetid, 20–64 år, 2015, procent

	Inrikes födda	Afrika	Asien	Europa
Män				
<i>Vistelsetid: <5 år (invandringsår 2011-2015)</i>				
Arbetade timmar per vecka	38,1	33,5	35,7	38,1
Andel deltidssarbetande, (<35 h/vecka)	11,4	34,1	23,6	13,8
Andel deltidssarbetande, (<20 h/vecka)	2,9	11,2	6,5	2,9
<i>Vistelsetid: 5-10 år (invandringsår 2006-2010)</i>				
Arbetade timmar per vecka	38,1	34,1	36,8	38,3
Andel deltidssarbetande, (<35 h/vecka), i procent	11,4	31,8	23,2	11,8
Andel deltidssarbetande, (<20 h/vecka), i procent	2,9	11,9	5,2	2,1
<i>Vistelsetid: 10 år eller längre (invandringsår -2005)</i>				
Arbetade timmar per vecka	38,1	37,0	37,3	38,2
Andel deltidssarbetande, (<35 h/vecka), i procent	11,4	18,0	15,5	9,9
Andel deltidssarbetande, (<20 h/vecka), i procent	2,9	4,4	3,9	2,8
Kvinnor				
<i>Vistelsetid: <5 år (invandringsår 2011-2015)</i>				
Arbetade timmar per vecka	35,3	28,9	29,5	33,3
Andel deltidssarbetande, (<35 h/vecka), i procent	31,2	46,7	56,2	35,9
Andel deltidssarbetande, (<20 h/vecka), i procent	5,2	26,4	17,4	11,0
<i>Vistelsetid: 5-10 år (invandringsår 2006-2010)</i>				
Arbetade timmar per vecka	35,3	31,3	32,0	32,0
Andel deltidssarbetande, (<35 h/vecka), i procent	31,2	50,5	46,0	34,9
Andel deltidssarbetande, (<20 h/vecka), i procent	5,2	13,1	9,2	7,1
<i>Vistelsetid: 10 år eller längre (invandringsår -2005)</i>				
Arbetade timmar per vecka	35,3	33,8	34,9	35,6
Andel deltidssarbetande, (<35 h/vecka), i procent	31,2	39,7	32,1	28,8
Andel deltidssarbetande, (<20 h/vecka), i procent	5,2	6,1	5,9	4,2

Anm: Arbetstidsmåttan är baserade på överrenskommen arbetstid. Med Europa avses personer födda i Europa exklusive Sverige. För inrikes födda personer differentieras inte data efter någon vistelsetid.

Källor: Egna beräkningar baserade på data från AKU vilka sammanfogats med data på vistelsetid från RTB (Registret över totalbefolkningen).

25 procent av de deltidsarbetande kvinnorna födda utanför Sverige är undersysselsatta mot endast drygt 14 procent av de deltidsarbetande kvinnorna födda i Sverige.¹

Tabell 4.4 Undersysselsättning efter födelseregion och kön, 15–74 år, 2015, procent

	Inrikes födda	Utrikes födda
<i>Män</i>		
Deltidssysselsatta av sysselsatta	15,3	16,1
Undersysselsatta av deltidsarbetande	16,7	31,5
Arbetssökande av undersysselsatta deltidsarbetande	34,6	42,9
<i>Kvinnor</i>		
Deltidssysselsatta av sysselsatta	37,8	36,2
Undersysselsatta av deltidsarbetande	14,1	24,7
Arbetssökande av undersysselsatta deltidsarbetande	30,0	33,2

Anm: Deltidssysselsatta av sysselsatta mäts som kvoten mellan antalet deltidssysselsatta och antalet sysselsatta. Undersysselsatta av deltidsarbetande är kvoten mellan antalet som vill samt kan öka arbetstiden och antalet deltidssysselsatta. Arbetssökande av undersysselsatta deltidsarbetande är andelen av de undersysselsatta deltidsarbetande som söker arbete.

Källa: AKU.

Visstidsanställningar

Visstidsanställningar underlättar för arbetsgivarna att anpassa personalstyrkan vid temporära förändringar i efterfrågan på arbetskraft. Sådana anställningar gör det också möjligt att utvärdera en arbetssökande inför en fast anställning. Arbetsgivarna framhåller ofta dessa skäl för hur viktiga visstidsanställningar är och menar även att de fungerar som en språngbräda till fasta anställningar. De anställda betraktar dock oftast visstidsanställning som ett sämre alternativ än tillsvidareanställning.

Kapitel 3 visade att utrikes födda och flera andra marginalgrupper är överrepresenterade i visstidsanställningar. Visstidsanställningar visade sig vara en viktigare inkörsport till arbetsmarknaden för utomeuropeiskt födda än för inrikes födda. Detta talar för att visstidsanställningar är betydelsefulla för att stärka anknytning-

¹ Det bör observeras att Tabell 4.4 avser åldersintervallet 15–74 år.

en till arbetsmarknaden för utrikes födda som har svårt att komma in på arbetsmarknaden.

Men även om visstidsanställningar tycks stärka anknytningen till arbetsmarknaden för arbetslösa, så innebär anställningsformen en svagare anknytning till arbetsmarknaden än fasta anställningar. Eftersom utrikes födda är överrepresenterade i visstidsanställningar överskattar siffror på enbart sysselsättningen av detta skäl denna grups anknytning till arbetsmarknaden.

Tabell 4.5 redovisar andelarna av olika grupper anställda som är det på visstid (exklusive anställda med anställningsstöd). Mer än hälften av de anställda männen från Afrika med kort vistelsetid (0–5 år) är visstidsanställda, medan motsvarande siffra för inrikes födda endast är cirka 11 procent. Andelen visstidsanställda män från Asien med kort vistelsetid är drygt 40 procent. För kvinnor är mönstret ännu tydligare. Av anställda kvinnor från Afrika med kort vistelsetid återfinns 73 procent i visstidsanställningar. Motsvarande siffra för kvinnor från Asien är 45,2 procent. Av anställda inrikes födda kvinnor är endast 14,6 procent i en visstidsanställning.

Att andelen visstidsanställda är hög för utrikes födda med korta vistelsetider är inte förvånande mot bakgrund av analysen i kapitel 3. Den visade att visstidsanställningar är vanliga bland alla nyinträdande på arbetsmarknaden, alltså också bland inrikes födda ungdomar. Att de många visstidsanställningarna för utrikes födda delvis beror på att gruppen är nyinträdande på arbetsmarknaden bekräftas av Tabell 4.5. Där framgår att andelen visstidsanställda är lägre för utrikes födda med långa vistelsetider. Andelen halveras, eller mer än halveras, om man jämför utrikes födda som varit i Sverige i mer än tio år med dem som varit här i mindre än fem år. För anställda män från Afrika faller andelen anställda i visstidsanställningar från 56,1 procent för dem med mindre än fem år i landet till 18 procent för dem med mer än tio år här. Motsvarande siffror för kvinnor från Afrika är 73,1 procent och 24,4 procent. Andelen anställda i visstidsanställningar är dock fortfarande betydligt högre för utrikes födda med lång vistelsetid (mer än 10 år) än för inrikes födda.

En del anställda med stöd kan ha uppgett att de har en visstidsanställning men inte att den är subventionerad. Om man jämför antalet anställda med anställningsstöd enligt Arbetsförmedlingens statistik med motsvarande siffror från AKU är det tydligt att stödanställningarna är kraftigt underskattade i AKU. Detta diskuteras mer utförligt i nästa avsnitt.

Anställningsstöd

Anställningsstöd syftar till att hjälpa arbetslösa med svag ställning på arbetsmarknaden in i sysselsättning. Av naturliga skäl är således många anställningsstöd di-

Tabell 4.5 Visstidsanställda av totalt anställda efter födelseregion, kön och vistelsetid, 20–64 år, 2015, procent

	Inrikes födda	Afrika	Asien	Europa
<i>Män</i>				
Vistelsetid: <5 år (invandringsår 2011-2015)	11,6	56,1	40,5	24,9
Vistelsetid: 5-10 år (invandringsår 2006-2010)	11,6	37,5	33,9	15,8
Vistelsetid: >10 år (invandringsår -2005)	11,6	18,0	19,8	9,6
<i>Kvinnor</i>				
Vistelsetid: <5 år (invandringsår 2011-2015)	14,6	73,1	45,2	38,0
Vistelsetid: 5-10 år (invandringsår 2006-2010)	14,6	60,4	48,0	27,4
Vistelsetid: >10 år (invandringsår -2005)	14,6	24,4	22,2	11,2

Anm: Med Europa avses personer födda i Europa exklusive Sverige. För inrikes födda personer differentieras inte data efter vistelsetid. Personer med anställningsstöd är inte inkluderade i gruppen visstidsanställda.

Källor: Egna beräkningar baserade på data från AKU vilka sammanfogats med data på vistelsetid från RTB (Registret över totalbefolkningen).

rekt eller indirekt riktade till utrikes födda. Stöden innebär att en del av arbetsgivarens lönekostnad betalas av en statlig subvention. Exempel på anställningsstöd är nystartsjobb, särskilt anställningsstöd och instegsjobb.²

Även om anställningsstöd kan stärka arbetslösas ställning på arbetsmarknaden, så innebär en anställning med sådant stöd en svagare anknytning till arbetsmarknaden än en tillsvidareanställning (fast anställning). Eftersom personer med anställningsstöd räknas som sysselsatta i statistiken kan därför sysselsättningsgraden för utrikes födda överskatta deras anknytning till arbetsmarknaden.

Tabell 4.6 visar hur stor andel av de sysselsatta som är sysselsatta med någon form av anställningsstöd för inrikes och olika grupper av utrikes födda enligt AKU. Andelen anställda med stöd är betydligt högre för personer födda i Afrika och Asien än för inrikes födda. Andelen av de anställda med anställningsstöd är dock lägre för utrikes födda med längre vistelsetider. Enda undantaget är män från Afrika. För dem är andelen i anställningsstöd som varit i Sverige mellan fem och tio år högre än för män som invandrat från Afrika med både kortare och längre vistelsetid.

Andelen anställda med anställningsstöd underskattas emellertid i AKU. Underskattningen beror sannolikt på att många anställda med stöd inte känner till, eller har glömt bort, att arbetsgivaren får en subvention för att anställa dem när de ger

² Se kapitlen 6-7 för en närmare analys av anställningsstöden.

Tabell 4.6 Anställda med anställningsstöd av totalt anställda efter födelseregion, kön och vistelsetid, 20-64 år, 2015, procent

	Inrikes födda	Afrika	Asien	Europa
<i>Män</i>				
Vistelsetid: <5 år (invandringsår 2011-2015)	0,24	1,82	8,53	0,94
Vistelsetid: 5-10 år (invandringsår 2006-2010)	0,24	3,85	1,82	0,60
Vistelsetid: >10 år (invandringsår -2005)	0,24	0,00	0,89	0,86
<i>Kvinnor</i>				
Vistelsetid: <5 år (invandringsår 2011-2015)	0,19	1,79	7,20	0,57
Vistelsetid: 5-10 år (invandringsår 2006-2010)	0,19	1,34	1,55	0,77
Vistelsetid: >10 år (invandringsår -2005)	0,19	0,18	0,28	0,37

Anm: Med Europa avses personer födda i Europa exklusive Sverige För inrikes födda personer differentieras inte data efter någon vistelsetid.

Källor: Egna beräkningar baserade på data från AKU vilka sammanfogats med data på vistelsetid från RTB (Registret över totalbefolkningen).

information om sin anställning. De registreras då i AKU som visstidsanställda utan stöd i stället för som visstidsanställda med stöd. Enligt AKU var cirka 15 000 personer anställda med stöd under 2015. Enligt Arbetsförmedlingens statistik var emellertid cirka 133 000 personer registrerade som ”sökande som har arbete med stöd” eller anställda i nystartsjobb i december 2015. Därutöver tillkommer cirka 800 personer med yrkesintroduktionsanställning.

För att få en uppskattning av hur underskattningen av antalet anställda *med* stöd, respektive motsvarande överskattning av antalet visstidsanställda *utan* stöd, slår på andelen av de anställda i stöd respektive i visstidsanställning, justerar vi i Tabell 4.7 andelarna i enlighet med statistiken från Arbetsförmedlingen. Statistiken från Arbetsförmedlingen möjliggör dock inte en lika finskalig uppdelning på olika grupper av utrikes födda som tidigare i kapitlet. Enligt tabellen ökar andelen anställda med stöd från 1,4 till 8,4 procent för utomeuropeiskt födda samtidigt som andelen anställda i visstidsanställningar för gruppen faller från 28,6 till 21,6 procent när vi på detta sätt justerar AKU-data. För inrikes födda ökar andelen anställda i anställningsstöd från 0,2 till 2,6 procent, medan andelen anställda i visstidsanställningar utan stöd faller från 14,9 till 12,5 procent.

Tabell 4.7 Andelen anställda med anställningsstöd och i visstidsanställningar (utan anställningsstöd), justerad och ojusterad, 16-64 år, 2015, procent

	Andel anställda i visstids- anställning utan stöd	Andel anställda i anställningsstöd
<i>Ej justerad</i>		
Inrikes födda	14,9	0,2
Utrikes födda	21,8	1,0
Utomeuropeiskt födda	28,6	1,4
<i>Justerad</i>		
Inrikes födda	12,5	2,6
Utrikes födda	16,8	6,1
Utomeuropeiskt födda	21,6	8,4

Anm: I nedre delen av tabellen har siffrorna justerats enligt Arbetsförmedlingens statistik.

Källor: Arbetsförmedlingen och AKU.

Anknytningsgrad till arbetsmarknaden för anställda

Vi definierar anknytningsgraden till arbetsmarknaden för inrikes och utrikes födda som är anställda som andelen fast heltidsanställda av de anställda i gruppen. Av definitionen följer att måttet beaktar förekomsten av visstidsanställningar, anställningar med stöd och deltidsanställningar. Måttet kan dekomponeras på följande sätt:

$$\frac{\text{Fast heltidsanställda}}{\text{Anställda}} = \frac{\text{Fast heltidsanställda}}{\text{Fast anställda}} \times \frac{\text{Fast anställda}}{\text{Reguljärt anställda}} \times \frac{\text{Reguljärt anställda}}{\text{Anställda}}$$

där *Anställda* är det totala antalet anställda, vilket inkluderar fast anställda, visstidsanställda och anställda med anställningsstöd. *Fast anställda* utgörs av både Fast heltidsanställda och fast deltidsanställda. *Reguljärt anställda* inkluderar fast anställda och visstidsanställda men inte dem som är anställda med stöd. Det totala antalet anställda kan därmed skrivas: *Anställda* = *Reguljärt anställda* + *Anställda med stöd*, där *Reguljärt anställda* = *Fast anställda* + *Visstidsanställda*.

Andelen heltidsanställda av alla anställda i vänsterledet ovan förklaras enligt dekomponeringen i högerledet av tre komponenter. Den första komponenten är andelen av de fasta anställningarna som är heltidsanställningar. Den andra komponenten är andelen av de reguljära anställningarna som är fasta anställningar.

Den tredje komponenten är andelen anställda i osubventionerade anställningar. Tabell 4.8 redovisar de beräknade anknytningsgraderna till arbetsmarknaden för anställda. Anknytningsgraden skiljer sig kraftigt åt mellan inrikes och utrikes födda. Grupper som varit i Sverige endast en kort tid samt är födda i Afrika eller Asien har de lägsta anknytningsgraderna. Mer än 80 procent av de anställda inrikes födda männen har ett fast heltidsarbete. Det har endast 30 procent av utrikes födda män från Afrika med kort vistelsetid (0–5 år). Motsvarande siffra för män från Asien är 45 procent.

Anknytningsgraden till arbetsmarknaden för anställda är betydligt lägre för kvinnor än män. Endast 62 procent av de anställda inrikes födda kvinnorna har en fast heltidsanställning. Motsvarande siffra för kvinnor från Afrika med kort vistelsetid (0–5 år) är så låg som 19 procent. För kvinnor födda i Asien är den 22 procent.

Skillnaden i anknytningsgrad mellan inrikes födda kvinnor och män förklaras helt av skillnader i deltidarbete. De förklarar även en del av skillnaden i anknytningsgrad mellan kvinnor och män från Afrika och Asien, men här spelar även andra komponenter in. För anställda från Afrika med kort vistelsetid (0–5 år) drivs skillnaden i anknytningsgrad mellan kvinnor och män främst av att kvinnor mer sällan än män har fast anställning.

Det som främst förklarar den svaga anknytningen till arbetsmarknaden för anställda utrikes födda från Afrika och Asien är den höga andelen visstidsanställningar. För grupperna med korta vistelsetider (0–5 år) uppgår de fasta anställningarna till endast 43 procent av de reguljära anställningarna för män från Afrika och 46 procent för män från Asien. För inrikes födda män utgör de fasta anställningarna 88 procent av de reguljära. För kvinnor från Afrika med kort vistelsetid uppgår de fasta anställningarna inte till mer än en fjärdedel av de reguljära.

En betydande del av skillnaden i anknytningsgrad till arbetsmarknaden för anställda från Afrika och Asien gentemot inrikes födda beror på att många fast anställda i de förra grupperna arbetar deltid. Av de inrikes födda männen med fast anställning arbetar nästan alla (92 procent) heltid. Endast 72 procent av männen från Afrika med fast anställning och kort vistelsetid arbetar heltid. Män födda i Asien med fast anställning och kort vistelsetid arbetar dock heltid i nästan lika stor utsträckning (89 procent) som inrikes födda. Mönstret för kvinnor är detsamma, men som diskuterades ovan så arbetar kvinnor generellt deltid i större utsträckning än män.

Skillnader i andelen reguljärt anställda av alla anställda spelar enligt tabellen en obetydlig roll för skillnaderna i anknytningsgrad. Som diskuterats ovan beror det sannolikt på att många anställda med stöd har uppgett att de har en visstidsanställ-

Tabell 4.8 Anknätningsgrad till arbetsmarknaden för anställda, 20–64 år, efter födelseregion, kön och vistelsetid, 2015

	<i>Fast heltidsanställda</i> <i>Anställda</i>	<i>Fast heltidsanställda</i> <i>Fast anställda</i>	<i>Fast anställda</i> <i>Reguljärt anställda</i>	<i>Reguljärt anställda</i> <i>Anställda</i>
Vistelsetid: <5 år (invandringsår 2011-2015)				
<i>Män</i>				
Inrikes födda	0,81	0,92	0,88	1,00
Afrika	0,30	0,72	0,43	0,98
Asien	0,45	0,89	0,56	0,91
Europa	0,68	0,91	0,75	0,99
<i>Kvinnor</i>				
Inrikes födda	0,62	0,72	0,85	1,00
Afrika	0,19	0,77	0,26	0,98
Asien	0,22	0,46	0,51	0,93
Europa	0,42	0,68	0,62	0,99
Vistelsetid: 5-10 år (invandringsår 2006-2010)				
<i>Män</i>				
Inrikes födda	0,81	0,92	0,88	1,00
Afrika	0,43	0,73	0,61	0,96
Asien	0,55	0,85	0,66	0,97
Europa	0,76	0,90	0,84	0,99
<i>Kvinnor</i>				
Inrikes födda	0,62	0,72	0,85	1,00
Afrika	0,24	0,62	0,39	0,99
Asien	0,35	0,70	0,51	0,98
Europa	0,50	0,69	0,72	0,99
Vistelsetid: >10 år (invandringsår -2005)				
<i>Män</i>				
Inrikes födda	0,81	0,92	0,88	1,00
Afrika	0,71	0,86	0,82	1,00
Asien	0,71	0,90	0,80	0,99
Europa	0,83	0,93	0,90	0,99
<i>Kvinnor</i>				
Inrikes födda	0,62	0,72	0,85	1,00
Afrika	0,48	0,64	0,76	1,00
Asien	0,56	0,73	0,78	1,00
Europa	0,66	0,75	0,89	1,00

Anm: Fast heltidsanställda beräknas utifrån överrenskommen arbetstid (>35 timmar per vecka). Se också Tabell 4.5.

Källor: Egna beräkningar baserade på data från AKU vilka sammanfogats med data på vistelsetid från RTB (Registret över totalbefolkningen).

ning men inte att den är subventionerad. Det betyder att *Fast anställda/Reguljärt anställda* underskattas samtidigt som *Reguljärt anställda/Anställda* överskattas i motsvarande grad. Dessa fel påverkar dock inte andelen fast heltidsanställda av de anställda. Tabell 4.9 justerar de två komponenterna i enlighet med Arbetsförmedlingens statistik. Eftersom utomeuropeiskt födda är överrepresenterade i anställningsstöd, bidrar komponenten *Reguljärt anställda/Anställda* mer till skillnaden i anknyningsgrad till inrikes födda i Tabell 4.9 än i föregående tabell. Överrepresentationen av utrikes födda i visstidsanställningar (utan anställningsstöd) är emellertid fortfarande viktigare för skillnaden i anknyningsgrad mellan inrikes och utomeuropeiskt födda.

Tabell 4.9 Anknyningsgrad till arbetsmarknaden för anställda, 16–64 år, efter födelseregion, justerad och ojusterad, 2015

	<i>Fast heltidsanställda</i> <i>Anställda</i>	<i>Fast heltidsanställda</i> <i>Fast anställda</i>	<i>Fast anställda</i> <i>Reguljärt anställda</i>	<i>Reguljärt anställda</i> <i>Anställda</i>
<i>Ej justerad</i>				
Inrikes födda	0,70	0,82	0,85	1,00
Utrikes födda	0,62	0,81	0,78	0,99
Utomeuropeiskt födda	0,55	0,79	0,71	0,98
<i>Justerad</i>				
Inrikes födda	0,70	0,82	0,87	0,97
Utrikes födda	0,62	0,81	0,82	0,94
Utomeuropeiskt födda	0,55	0,79	0,76	0,92

Anm: I nedre delen av tabellen har kolumnerna 3 och 4 justerats enligt Arbetsförmedlingens statistik.
Källor: Arbetsförmedlingen och AKU.

Vår analys visar således att anställda utrikes födda från Afrika och Asien har en mycket svagare anknytning till arbetsmarknaden än inrikes födda. Personer i dessa grupper arbetar i högre utsträckning deltid och har mer sällan fasta anställningar. I grupper av utrikes födda med längre vistelsetid är emellertid skillnaderna i anknyningsgrad mindre mellan utrikes och inrikes födda anställda.

Vår dekomponering tar inte hänsyn till flera dimensioner av betydelse för anknytningen. En faktor som inte fångas av vårt mått är svartarbete. Dess omfattning är svår att uppskatta eftersom svartarbete av naturliga skäl inte ingår i statistiken. För att utrikes födda är överrepresenterade på den svarta arbetsmarknaden talar att

sådant arbete är vanligare bland lågutbildade samt att det i större utsträckning förekommer i branscher med många utrikes födda anställda, till exempel hotell- och restaurangbranschen. Emot en överrepresentation av utrikes födda i svartarbete talar att det är vanligt i byggbranschen, där utrikes födda är underrepresenterade.³

Vårt mått fångar inte heller alla dimensioner av arbetslöshetsrisk i de olika anställningsformerna. Så till exempel underskattar måttet de utrikes föddas anknytningsgrad till arbetsmarknaden om de också i fasta heltidsanställningar i genomsnitt har kortare anställningstider än inrikes födda och därmed missgynnas av turordningsreglerna.

Vi har inte heller försökt ta hänsyn till omfattningen av egenföretagande, eftersom det kan innebära både starkare och svagare arbetsmarknadsanknytning beroende på motiven för det. Egenföretagande som sysselsättningsform analyseras i stället separat i nästa avsnitt.

Egenföretagande

Egenföretagande har ibland lyfts fram som ett sätt att minska arbetslösheten för utrikes födda. Genom att utrikes födda startar egna företag kan de själva undvika arbetslöshet samtidigt som det ger möjligheter för andra utrikes födda att anställas i dessa företag.⁴

Vad driver då beslutet att bli egenföretagare? Den teoretiska litteraturen utgår från tanken om alternativkostnader. Individer väger helt enkelt nyttan de förväntas erhålla genom att starta eget företag mot den förväntade nyttan av att välja ett annat alternativ. Alternativet till att starta eget kan vara anställning eller arbetslöshet.⁵ Om nyttan av egenföretagande förväntas överstiga den som genereras av alternativet väljer individen att starta eget.

³ Se Ebbesen Skov (2016) samt Kolm och Larsen (2016) för en kartläggning av utbildningsnivå och branschfördelning av svartarbete i ett antal europeiska länder.

⁴ Andersson Joona och Wadensjö (2009) visade att för utrikes födda egenföretagare från bland annat Mellanöstern är upp till 50 procent av de anställda födda i samma region som egenföretagaren. Åslund med flera (2014) fann att invandrare anställs i högre utsträckning om den ansvariga för anställningsbesluten på ett företag själv har invandrarbakgrund. Detta fenomen har även dokumenterats i internationella studier (se till exempel Giuliano med flera 2009, 2011). Kramarz och Nordström Skans (2014) visade i en studie av ungdomar att familjerelationer är viktiga för var de får sina första riktiga jobb. Det är särskilt viktigt för ungdomar med låg utbildning och/eller låga betyg i tider av hög arbetslöshet samt när informationen om jobb är bristfällig. Denna studie analyserade emellertid inte skillnaden mellan utrikes och inrikes födda ungdomar. Ett par studier i Sverige har utvärderat effekterna av stöd till arbetslösa för att starta näringsverksamhet. Riksrevisionen (2012) fann att sådant stöd har en positiv sysselsättnings-effekt för utrikes födda, men att den var mindre än för inrikes födda. Carling och Gustafsson (2001) visade också att sådana stöd verkar vara mer effektiva för inrikes än utrikes födda. Se också diskussionen i kapitel 6 av hur olika arbetsmarknadspolitiska program påverkar arbetsmarknadssituationen för utrikes födda.

⁵ I praktiken finns det naturligtvis många alternativ till egenföretagande. Så till exempel kan ett alternativ vara att skaffa sig mer humankapital genom utbildning för att på så sätt förbättra de framtida inkomstmöjligheterna. En annan möjlighet kan vara att helt stå utanför arbetskraften för att ta hand om familjen.

Av teorin följer därmed att sannolikheten att starta eget företag kan vara hög därför att den förväntade avkastningen av egenföretagandet är hög *eller* därför att den förväntade avkastningen av alternativen är låg. Man brukar inom forskningen om företagande skilja mellan företag som startas till följd av affärsmöjligheter och företag som startas av nödvändighet. Egenföretagande till följd av goda affärsmöjligheter sägs vara *möjlighetsmotiverat*, medan egenföretagande till följd av brist på alternativ betecknas som *nödvändighetsmotiverat*.⁶

Det är svårt att veta vilka faktorer som främst leder till egenföretagande och hur dessa faktorer påverkar inrikes respektive utrikes födda. En faktor som talar för att utrikes föddas egenföretagande är möjlighetsmotiverat är att många har invandrat från länder med en stark företagstradition. Utrikes födda kan då ha en särskild fördel att driva företag. Egenföretagande framstår då som ett bättre alternativ än anställning. En annan faktor som talar för att utrikes föddas egenföretagande är möjlighetsmotiverat är att det kan finnas en efterfrågan på regionspecifika varor och tjänster om det har skett en stor invandring från vissa regioner. Detta skapar affärsmöjligheter för personer med bakgrund där.⁷

Något som däremot talar för att utrikes föddas egenföretagande till stor del är nödvändighetsmotiverat är att denna grupp har svårt att komma in på den reguljära arbetsmarknaden. Alternativet till egenföretagande för utrikes födda, som i genomsnitt har lägre utbildning än inrikes födda, är därför många gånger arbetslöshet. Egenföretagande kan vara ett sätt att kringgå kollektivavtalen för att komma i sysselsättning.

En genomgång av den internationella forskningen av Klinthäll med flera (2016) ger stöd åt hypotesen att utrikes föddas egenföretagande oftare är nödvändighetsdrivet än inrikes föddas. Bland invandrare från Afrika och Asien i Storbritannien som startat eget företag hänvisade mer än hälften till att inte lyckats finna något jobb.⁸

Egenföretagande är också många gånger riskfyllt. Andersson Joona (2016) diskuterar detta. Många av de företag som startas har en kort livslängd. Av nystartade egenföretag har 30 procent lagts ner inom ett år. Detta stora utträde av nystartade egenföretagare skiljer sig inte åt mellan utrikes och inrikes födda, men utrikes

⁵ I praktiken finns det naturligtvis många alternativ till egenföretagande. Så till exempel kan ett alternativ vara att skaffa sig mer humankapital genom utbildning för att på så sätt förbättra de framtida inkomstmöjligheterna. En annan möjlighet kan vara att helt stå utanför arbetskraften för att ta hand om familjen.

⁶ Se Eklund (2016) och Klinthäll med flera (2016).

⁷ Se Andersson Joona (2016).

⁸ Jones med flera (2014).

födda lämnar oftare egenföretagande för arbetslöshet.⁹ Att egenföretagare dessutom mer sällan har arbetslöshetsförsäkring än anställda bidrar också till att göra egenföretagande mer riskfyllt än anställning.¹⁰

Egenföretagare kan också ha lättare att undvika diskriminering på arbetsmarknaden än anställda.¹¹ Men det finns indikationer på att även utrikes födda egenföretagare diskrimineras. En enkätstudie av Aldén och Hammarstedt (2016b) visar att utrikes födda egenföretagare ofta upplever sig diskriminerade av kunder, leverantörer och banker.¹²

Om utrikes födda i större utsträckning än inrikes födda startar egna företag därför att det inte finns alternativ, underskattar sysselsättningsstatistiken de utrikes föddas svaga position på arbetsmarknaden. Det är därför viktigt att kartlägga hur egenföretagandet har utvecklats för utrikes jämfört med inrikes födda. Vår kartläggning fokuserar på företagsformen enskild firma då vi bedömer att den mer än andra speglar nödvändighetsmotiverat egenföretagande.

En tidigare kartläggning av detta företagande visade att andelen egenföretagare ökade kraftigt bland utrikes födda under 1990-talet.¹³ För personer från Mellanöstern (Libanon, Irak, Iran, Syrien och Turkiet) fördubblades denna andel under perioden. Andelen egenföretagare bland personer födda i Sverige ökade däremot endast marginellt. Andelen män som drev enskild firma var i början av 2000-talet dubbelt så hög för män födda i Iran som för män födda i Sverige. För män från Libanon och Syrien var andelen tre respektive fyra gånger så hög som för män födda i Sverige. Kartläggningen visade också att företag som ägdes av utomeuropeiska invandrare anställde fler personer samt hade högre omsättning (men lägre rörelseresultat) än företag som ägdes av personer födda i Sverige.¹⁴

I en underlagsrapport till Arbetsmarknadsekonomiska rådet av Aldén och Hammarstedt (2017) studeras hur egenföretagandet i enskild firma har utvecklats sedan år 2000. Tabell 4.10 visar andelen av befolkningen med företagarinkomst (positiv eller negativ), andelen med enbart företagarinkomst samt genomsnittlig företaga-

⁹ Se Andersson Joona (2010) samt Aldén och Hammarstedt (2015a) för två svenska studier av utträdet från egenföretagande.

¹⁰ Andersson Joona (2014) har analyserat egenföretagares arbetslöshetsförsäkring.

¹¹ Se Carlsson och Roth (2007), Arai och Skogman Thoursie (2009) samt Arai med flera (2016) för studier som påvisar diskriminering på den svenska arbetsmarknaden.

¹² Ett antal studier på amerikanska data har visat att etniska minoriteter har sämre tillgång till kreditmarknaden, bland annat därför att de oftare får avslag på låneansökningar och får betala högre räntor än majoriteten låntagare (se Blanchard med flera 2008 och Asiedu med flera 2012).

¹³ Se Andersson och Hammarstedt (2011).

¹⁴ Liknande resultat presenteras i en kunskapsöversikt om invandring och egenföretagande av Klinthall med flera (2016). Där påvisas mönstret att utrikes födda egenföretagare ofta är verksamma i branscher med hög omsättning, låga vinster, långa arbetstider, hårda arbetsvillkor och låg ersättning.

rinkomst från enskild firma åren 2000, 2006 och 2012 för män och kvinnor efter födelseland. Andelen egenföretagare i en grupp varierar mycket beroende på födelseregion. Egenföretagandet har varit högst för personer från Asien och lägst för personer från Afrika av de grupper som jämförts. Den ökning av egenföretagandet som ägde rum under 1990-talet fram till början av 2000-talet verkar ha mattats av.

Andelen egenföretagare bland män från Turkiet och Syrien var 18,2 respektive 16,9 procent år 2000. För män från Iran och Irak var andelen egenföretagare 10,1 respektive 5,4 procent. För inrikes födda män var andelen egenföretagare 5,2 procent. Män från Etiopien och Somalia hade dock ännu lägre andelar egenföretagare (2,4 respektive 0,2 procent). Andelen egenföretagare bland män från Asien, förutom från Irak, har dock fallit sedan 2006. År 2012 var andelen egenföretagare från Turkiet, Syrien och Iran betydligt lägre (13, 11,4 respektive 7,7 procent).

Egenföretagandet bland kvinnor är generellt sett lägre än för män. Andelen egenföretagare för kvinnor från Turkiet och Syrien är högre än för inrikes födda kvinnor, men skillnaderna är inte så stora som för män. Andelarna har varit relativt stabila sedan början av 2000-talet. Andelen egenföretagare för kvinnor från Turkiet och Syrien har legat runt 4 procent, medan andelen inrikes födda kvinnor som är egenföretagare har varit cirka 3 procent. Mindre än en procent av kvinnorna från Etiopien och Somalia är egenföretagare.

Även om andelen egenföretagare har fallit för framför allt de grupper som hade hög andel egenföretagande, så har de genomsnittliga företagarinkomsterna ökat. Det kan indikera att företagen går bättre.¹⁵ Mönstret är likartat för kvinnor och män, även om andelen med positiva inkomster från företagande, och andelen med inkomster från enbart företagande, är generellt högre för män än för kvinnor. En förklaring till att andelen utrikes födda som driver enskild firma har fallit kan vara att fler har övergått till att driva aktiebolag.

Den genomsnittliga företagarinkomsten för dem som enbart har inkomster från egenföretagande är generellt sett låg. Företagarinkomsterna var under 2012 i genomsnitt 165 000 för inrikes födda och 174 000 respektive 151 000 för män från Turkiet och Syrien. Genomsnittsinkomsten är betydligt lägre än inkomsten för en

¹⁵Företagarinkomsten mäter hur hög inkomst som företagaren tar ut från företaget. En låg företagarinkomst kan bero på att denna låter medel stå kvar i företaget och inte nödvändigtvis på att företaget presterar dåligt. Att de genomsnittliga inkomsterna i olika grupper skiljer sig åt samt att de förändras över tid kan därför bero på både att grupperna av företag presterar olika och att man låter olika mycket medel stå kvar i företagen. Egenföretagare kan också i en del fall välja att inte redovisa sina intäkter för skattemyndigheterna på ett korrekt sätt (se Kleven med flera 2011). Omfattningen av sådant skatteundandragande kan skilja sig åt mellan olika grupper. Vidare kan företagare byta bolagsform, till exempel genom att börja driva företaget som aktiebolag i stället för som enskild firma. Detta kan över tid ha skett i olika stor utsträckning för olika grupper.

Tabell 4.10 Andel egenföretagare och genomsnittlig inkomst från företagande, 20-64 år, efter egenföretagarens födelseland

(a) Män					
Företagarens födelseregion		Andel egenföretagare i procent		Genomsnittlig företagarinkomst, tkr	
	År	Alla	Enda syssla	Alla	Enda syssla
Sverige	2000	5,2	3,7	169	174
	2006	5,5	3,8	210	212
	2012	4,8	3,0	215	223
Tyskland	2000	5,8	4,8	144	142
	2006	6,3	4,4	165	163
	2012	6,7	4,2	148	150
Bosnien-Hercegovina	2000	1,6	1,3	97	100
	2006	2,6	1,9	176	173
	2012	2,9	2,1	216	220
Iran	2000	10,1	8,7	105	106
	2006	9,2	6,9	170	169
	2012	7,7	5,4	188	189
Irak	2000	5,4	4,7	90	90
	2006	6,6	4,9	134	133
	2012	6,7	4,7	159	160
Syrien	2000	16,9	15,2	104	103
	2006	16,5	13,8	146	146
	2012	11,4	8,9	186	188
Turkiet	2000	18,2	16,2	124	126
	2006	16,5	13,4	178	180
	2012	13,0	10,1	226	234
Etiopien	2000	2,4	1,7	110	115
	2006	2,7	1,9	194	203
	2012	2,5	1,8	229	243
Somalia	2000	0,2	0,2	77	89
	2006	1,3	0,9	178	181
	2012	1,0	0,5	197	195
Thailand	2000	1,5	1,1	92	94
	2006	3,1	2,2	129	130
	2012	2,8	1,8	160	172

(b) Kvinnor

Företagarens födelseregion		Andel egenföretagare		Genomsnittlig företagarinkomst, tkr	
	År	Alla	Enda syssla	Alla	Enda syssla
Sverige	2000	2,5	1,7	123	125
	2006	3,0	1,9	155	151
	2012	2,9	1,6	163	165
Tyskland	2000	3,3	2,4	113	110
	2006	4,3	2,8	121	118
	2012	4,5	2,4	113	116
Bosnien-Hercegovina	2000	0,8	0,7	78	71
	2006	1,3	0,9	121	115
	2012	1,5	1,1	180	177
Iran	2000	3,5	3,1	71	67
	2006	3,7	2,6	110	106
	2012	3,2	2,0	131	125
Irak	2000	1,6	1,4	69	69
	2006	2,0	1,5	86	81
	2012	1,9	1,2	112	109
Syrien	2000	4,0	3,3	85	84
	2006	5,0	3,7	103	96
	2012	4,0	2,8	156	151
Turkiet	2000	3,8	3,2	99	98
	2006	4,2	3,3	123	118
	2012	4,1	2,9	174	174
Etiopien	2000	0,8	0,5	75	70
	2006	0,9	0,4	164	124
	2012	0,8	0,4	139	116
Somalia	2000	0,0	0,0	45	0,2
	2006	0,2	0,1	96	72
	2012	0,3	0,1	140	110
Thailand	2000	1,8	1,5	78	74
	2006	3,3	2,0	95	96
	2012	5,3	3,2	89	89

Anm: Alla avser andel personer av befolkningen 20-64 år som var sysselsatta i november respektive år och som var egenföretagare i enskild firma. SCBs definition av egenföretagare ändrades år 2004. Från och med det året innefattas endast personer med en positiv inkomst från företagande. På grund av definitionsändringen är andelen egenföretagare 0,1-1 procentenheter högre 2006 och 2012 än enligt den tidigare definitionen. Enda syssla är definierad som Alla, men nu innefattas endast personer med positiv företagarinkomst och ingen löneinkomst bland egenföretagarna. Genomsnittlig företagarinkomst avser inkomst från företagande (>0) i tusental kronor och 2012 års prisnivå.

Källa: Aldén och Hammarstedt (2017).

heltidsarbetande med kollektivavtalsbestämd minimilön i restaurangbranschen. Den är också betydligt lägre än de medianinkomster från arbete för utrikes och inrikes födda som rapporteras i Konjunkturinstitutet (2016). Medianinkomsten för inrikes födda med arbetsinkomst under 2013 var 310 000 kronor, medan den låg på 260 000 kronor för utrikes födda. De låga inkomsterna som i genomsnitt erhålls från att driva enskild firma kan tyda på att egenföretagande är ett sätt för många utrikes födda att kringgå höga kollektivavtalsbestämda löner för att få selsättning.

Tabell 4.11 visar hur företagandet fördelades mellan olika branscher för personer med olika födelse-region år 2012. För män födda i Sverige är företagandet relativt jämnt fördelat mellan branscherna. De tre mest betydande är byggverksamhet, handel och kommunikation samt företagstjänster. För utlandsfödda är däremot företagandet främst koncentrerat till handel och kommunikation samt restaurang- och hotellverksamhet. Drygt 75 procent av män från Mellanöstern som driver enskild firma är verksamma inom dessa områden. Av män födda i Afrika som driver enskild firma återfinns mer än hälften inom handel och kommunikation. Kvinnor med enskild firma återfinns oavsett födelseland framför allt inom personliga och kulturella tjänster. Kvinnor från Mellanöstern är dock i stor utsträckning verksamma även i restaurang- och hotellverksamhet.

Tabell 4.12 visar antalet anställda samt de anställdas utbildningsnivå och kön hos företagare med enskild firma efter företagarens födelse-region. De flesta företagare med enskild firma har ingen anställd utöver sig själva. I företag drivna av inrikes födda har nästan 85 procent av företagen ingen anställd utöver egenföretagaren själv. Denna siffra är 72,5 procent i företag drivna av personer födda i Afrika. I företag som drivs av män från Mellanöstern anställer nästan hälften av företagen någon ytterligare person än ägaren. Detta mönster gäller också kvinnor med enskild firma, även om de är än mindre benägna än män att anställa. Att fler personer anställs i företag som drivs av utrikes än inrikes födda beror sannolikt till stor del på att de förra är verksamma i mer arbetsintensiva branscher.

Män tenderar att anställa män och kvinnor att anställa kvinnor. Detta gäller oavsett företagarens ursprungsregion. Företag drivna av män och kvinnor födda i Sverige anställer främst personer med gymnasieutbildning. Företag drivna av personer från Mellanöstern anställer däremot både personer med högst förgymnasial och personer med eftergymnasial utbildning i större utsträckning än företag drivna av personer födda i Sverige. Det kan bero på att utrikes födda företagare i större utsträckning återfinns i branscher som har låga kvalifikationskrav och att de utrikes födda som anställs (ofta av utrikes födda egenföretagare) har högre utbildning än vad som krävs för jobben.

Tabell 4.11 Olika branschers andel av företagarna med enskild firma efter kön och födelseregion, 2012

Företagarens födelseregion	Tillverkning	Byggsamhet	Handel/ kommunikation	Restaurang/ hotellverksamhet	Företagsjänster	Personliga/ kulturella tjänster	Övrigt/ ej specifit- cerad verksamhet
<i>Män</i>							
Sverige	6,9	24,9	22,7	1,7	18,8	10,8	14,2
Västeuropa	7,2	20,9	21,5	4,5	23,1	12,6	10,2
Östeuropa	3,5	55,4	15,9	3,5	12,2	5,3	4,2
Sydeuropa	4,0	15,4	33,8	17,6	16,3	7,9	5,0
Mellanöstern	1,8	2,2	38,7	37,6	4,7	11,7	3,3
Övriga Asien	1,6	5,4	31,3	37,9	9,3	9,1	5,4
Afrika	1,5	3,6	54,0	11,0	15,8	8,2	5,9
<i>Kvinnor</i>							
Sverige	3,7	1,2	13,0	2,8	21,2	40,6	17,5
Västeuropa	4,5	1,2	14,1	4,9	26,1	33,4	15,8
Östeuropa	2,5	7,8	12,3	3,5	37,5	25,7	10,7
Sydeuropa	2,1	2,0	14,5	13,0	20,5	33,1	14,8
Mellanöstern	1,8	0,5	21,8	21,5	5,6	31,9	16,9
Övriga Asien	1,7	0,9	15,3	27,5	11,5	33,2	9,9
Afrika	1,7	0,6	25,4	8,8	21,7	27,1	14,7

Ann: Företagarna avser personer som var sysselsatta under november månad.

Källa: Aldén och Hammarstedt (2017).

Tabell 4.12 Antal anställda samt deras utbildningsnivå och kön efter företagarens födelseregion och kön, 20-64 år, 2012

Företagarens födelseregion	Antal anställda		Andel i procent med					Andel anställda i procent				
	Maxi- mum	Genom- snitt	Inga anställda	1 anställd	2-4 anställda	5-9 anställda	> 9 anställda	Kvinnor	Män	Förgymnasial utbildning	Gymnasie- utbildning	Eftergymnasial utbildning
<i>Män</i>												
Sverige	63	0,3	84,6	9,3	4,8	1,0	0,3	17,0	83,0	22,0	61,4	15,8
Västeuropa	17	0,3	86,2	8,8	3,8	1,1	0,2	24,8	75,2	24,5	48,6	23,0
Östeuropa	34	0,4	78,4	13,3	6,6	1,4	0,3	19,6	80,4	9,3	44,6	29,4
Sydeuropa	30	0,8	68,5	16,1	11,6	2,9	0,9	21,1	78,9	22,0	54,2	20,3
Mellanöstern	34	1,2	54,7	19,5	19,9	5,0	0,9	13,9	86,1	36,7	37,0	20,3
Övriga Asien	20	1,0	59,6	18,5	17,0	4,1	0,8	26,2	73,8	30,4	34,3	27,5
Afrika	17	0,6	72,5	15,0	9,4	2,7	0,4	14,2	85,8	23,3	44,1	29,2
<i>Kvinnor</i>												
Sverige	46	0,2	88,0	7,7	3,4	0,7	0,2	76,3	23,7	17,6	59,9	22,1
Västeuropa	25	0,2	88,3	7,3	3,4	0,7	0,3	67,3	32,7	16,6	48,3	32,2
Östeuropa	34	0,4	80,6	12,0	6,0	1,1	0,3	70,3	29,7	9,3	43,0	36,9
Sydeuropa	27	0,6	75,4	12,3	9,1	2,4	0,8	65,2	34,8	24,3	53,9	19,4
Mellanöstern	20	0,7	69,3	13,8	13,6	2,9	0,4	57,2	42,8	31,5	41,5	22,6
Övriga Asien	21	0,6	72,9	14,6	9,7	2,5	0,3	67,2	32,8	37,7	29,3	25,3
Afrika	14	0,4	80,8	10,8	6,5	1,7	0,2	63,7	36,3	23,9	42,6	29,7

Anm: Egenföretagare avser personer som var sysselsatta under november månad och som var företagare i enskild firma år 2012. Andelen anställda med olika utbildningsnivå summerar inte till 100 då information om utbildning saknas för en del anställda.

Källa: Aldén och Hammarstedt (2017).

4.3 Total anknytningsgrad till arbetsmarknaden

Detta avsnitt beräknar ett mått på den totala anknytningen till arbetsmarknaden. Måttet är fast heltidssysselsatta som andel av befolkningen i respektive grupp. Det kan dekomponeras på följande sätt:

$$\frac{\text{Fast heltidssysselsatta}}{\text{Befolkningen}} = \frac{\text{Fast heltidssysselsatta}}{\text{Fast sysselsatta}} \times \frac{\text{Fast sysselsatta}}{\text{Sysselsatta}} \times \frac{\text{Sysselsatta}}{\text{Befolkningen}},$$

där *Fast heltidssysselsatta* är summan av det totala antalet fast anställda heltidsarbetande och antalet personer som arbetar heltid i eget företag. *Fast sysselsatta* utgörs av heltidsarbetande, deltidsarbetande fast anställda och egenföretagare. *Sysselsatta* omfattar alla sysselsatta, det vill säga fast anställda, egenföretagare, visstidsanställda och anställda med stöd. Det totala antalet sysselsatta kan därmed skrivas: *Sysselsatta*=*Fast anställda*+*Egenföretagare*+*Visstidsanställda*+*Anställda med stöd*.¹⁶ Befolkningen inkluderar alla i respektive grupp, det vill säga utöver de sysselsatta innefattas också arbetslösa och personer utanför arbetskraften.

En slutsats i föregående avsnitt var att egenföretagande inte behöver innebära en stark anknytning till arbetsmarknaden. Att driva eget företag kan vara motiverat av såväl goda utkomstmöjligheter som brist på andra sysselsättningsmöjligheter. I dekomponeringen ovan har egenföretagarna definierats som fast sysselsatta. Det överskattar eventuellt anknytningen till arbetsmarknaden. Om egenföretagandet inte definieras som fast sysselsättning blir den totala anknytningsgraden till arbetsmarknaden lägre.¹⁷

Andelen fast heltidssysselsatta dekomponeras i tre termer. Den första komponenten anger andelen som är heltidsarbetande av alla i fast sysselsättning. Den andra komponenten visar hur stor andel av de sysselsatta som är i fast sysselsättning och inte visstidsanställda eller anställda med stöd. Den tredje komponenten ger andelen av befolkningen i sysselsättning.

¹⁶ Den andra komponenten på höger sida skulle också, i likhet med vad som gjordes i avsnitt 4.2, kunna delas upp i två komponenter: dels andelen av de reguljärt sysselsatta som är fast sysselsatta, dels andelen av de sysselsatta som är reguljärt sysselsatta. Här avstår vi från en sådan uppdelning på grund av det måtfel i antalet anställda med stöd som diskuterades i föregående avsnitt.

¹⁷ En sådan dekomponering redovisas i en bilaga på rådets hemsida: www.arbetsmarknadsekonomiskaradet.se

Tabell 4.13 visar de beräknade totala anknytningsgraderna till arbetsmarknaden för olika grupper utan någon hänsyn till vistelsetid. Syftet är att ge en övergripande bild av skillnaderna i gruppernas anknytning till arbetsmarknaden. Tabell 4.14 rapporterar sedan de totala anknytningsgraderna till arbetsmarknaden för mer uppdelade grupper som gör det möjligt att se hur vistelsetiden påverkar anknytningsgraden.

Enligt Tabell 4.13 skiljer sig den totala anknytningsgraden till arbetsmarknaden kraftigt åt mellan inrikes och utomeuropeiskt födda. För utomeuropeiskt födda är 35 procent av befolkningsgruppen i fast heltidssysselsättning, medan motsvarande siffra för inrikes födda är 61 procent.

Tabell 4.13 Total anknytningsgrad till arbetsmarknaden för aggregerade grupper efter födelseregion och vistelsetid, 20-64 år, 2015

	<i>Fast heltidssysselsatta</i> <i>Befolkningen</i>	<i>Fast heltidssysselsatta</i> <i>Fast sysselsatta</i>	<i>Fast sysselsatta</i> <i>Sysselsatta</i>	<i>Sysselsatta</i> <i>Befolkningen</i>
<i>Totalt</i>				
Inrikes födda	0,61	0,82	0,88	0,84
Utomeuropeiskt födda	0,35 (0,57)	0,79 (0,96)	0,73 (0,83)	0,60 (0,71)
Afrika	0,26 (0,43)	0,74 (0,90)	0,65 (0,74)	0,53 (0,63)
Asien	0,34 (0,56)	0,80 (0,98)	0,73 (0,83)	0,59 (0,70)
<i>Män</i>				
Inrikes födda	0,69	0,91	0,90	0,85
Utomeuropeiskt födda	0,42 (0,61)	0,87 (0,96)	0,74 (0,82)	0,65 (0,76)
Afrika	0,34 (0,49)	0,81 (0,89)	0,69 (0,77)	0,61 (0,73)
Asien	0,42 (0,61)	0,89 (0,98)	0,74 (0,82)	0,63 (0,74)
<i>Kvinnor</i>				
Inrikes födda	0,51	0,72	0,86	0,83
Utomeuropeiskt födda	0,28 (0,55)	0,70 (0,97)	0,71 (0,83)	0,56 (0,67)
Afrika	0,17 (0,33)	0,64 (0,89)	0,60 (0,70)	0,45 (0,54)
Asien	0,27 (0,53)	0,70 (0,97)	0,71 (0,83)	0,54 (0,65)

Anm: Se Tabell 4.5. Heltid innefattar de som arbetar mer än 35 timmar i veckan. Inom parentes anges kvoten mellan komponenten för de utrikes födda och komponenten för inrikes födda.

Källa: Egna beräkningar baserade på data från AKU.

Utomeuropeiskt föddas anknytningsgrad till arbetsmarknaden är således endast 57 procent av de inrikes föddas. Den viktigaste faktorn bakom denna skillnad är att sysselsättningsgraden för utomeuropeiskt födda bara är 71 procent av den för de inrikes födda. En annan viktig förklaring är att de utomeuropeiskt födda som är i sysselsättning oftare har anställningar på visstid eller med anställningsstöd än inrikes födda. Andelen fast sysselsatta av utrikes födda i sysselsättning är endast 83 procent av motsvarande siffra för inrikes födda. Andelen personer med fast sysselsättning som arbetar heltid är av mindre betydelse för att förklara skillnaden i total anknytningsgrad mellan hela gruppen utomeuropeiskt födda och inrikes födda.

Enligt tidigare avsnitt har utrikes födda från Afrika den svagaste anknytning-
en till arbetsmarknaden av de grupper vi studerat. Så är också fallet med detta anknytningsmått. Av utrikes födda från Afrika är endast en dryg fjärdedel i fasta heltidsanställningar. Den totala anknytningsgraden för utrikes födda från Afrika är därmed endast 42 procent av den för inrikes födda. Den viktigaste komponenten för att förklara skillnaden är också här att inrikes födda har en betydligt högre sysselsättningsgrad. Den näst viktigaste är en högre andel av de sysselsatta inrikes födda i fasta anställningar. Att de inrikes födda i fast anställning arbetar heltid i större utsträckning än utrikes födda från Afrika bidrar emellertid också till att förklara skillnaden.

Enligt tabellen har kvinnor en lägre total anknytningsgrad till arbetsmarknaden än män oavsett födelseregion. Detta förklaras framför allt av att kvinnor arbetar heltid i mindre utsträckning än män. Skillnaderna i anknytningsgrad till arbetsmarknaden mellan inrikes och utrikes födda är också större för kvinnor än män. Detta förklaras främst av att sysselsättningsgraden skiljer sig åt mer.

Tabell 4.14 visar den totala anknytningsgraden för inrikes födda samt olika grupper av utrikes födda uppdelad på vistelsetid. Skillnaderna i anknytningsgrad mellan inrikes födda och utrikes födda med kort vistelsetid (0-5 år) är mycket stor. För män från Afrika med kort vistelsetid är endast 13 procent av befolkningsgruppen i fast heltidssysselsättning, medan nästan 70 procent av män födda i Sverige är sysselsatta på detta sätt. För män från Asien är motsvarande siffra 23 procent. För kvinnor är skillnaderna i anknytningsgrad ännu mer dramatiska. Av kvinnorna från Afrika med kort vistelsetid är endast 3 procent i fast heltidssysselsättning. Motsvarande siffra är 7 procent för kvinnorna från Asien. Drygt hälften av alla inrikes födda kvinnor återfinns däremot i heltidssysselsättning.

Anknytningsgraden för män från Afrika med kort vistelsetid (0-5 år) är knappt en femtedel av den för inrikes födda män. För motsvarande grupp män från Asien är siffran en tredjedel. De viktigaste faktorerna för att förklara dessa skillnader är sysselsättningsgraden och andelen av de sysselsatta i fast sysselsättning.

Den totala anknätningsgraden för kvinnor från Afrika med kort vistelsetid (0-5 år) är knäppt 6 procent av den för inrikes födda kvinnor. Anknätningsgraden för motsvarande grupp kvinnor från Asien är knäppt 14 procent av den för inrikes födda kvinnor. Den enskilt viktigaste förklaringen till dessa skillnader är gapen i sysselsättningsgrad. Sysselsättningsgraden för kvinnor från Afrika med kort vistelsetid utgör 22 procent av sysselsättningsgraden för inrikes födda kvinnor. Sysselsättningsgraden för motsvarande grupp kvinnor från Asien är 37 procent av den för inrikes födda kvinnor. Den lägre andelen av sysselsättningen som utgör fast sysselsättning är också en viktig komponent för att förklara skillnaderna i anknätningsgrad mellan grupperna av kvinnor.

Skillnaderna i total anknätningsgrad faller kraftigt om man jämför inrikes födda med utrikes födda som har längre vistelsetider. Utrikes födda män från Afrika och Asien som har varit i Sverige mer än 10 år har en anknätningsgrad som är cirka tre fjärdedelar av den för inrikes födda män. Även för kvinnor blir skillnaderna i anknätningsgrad avsevärt lägre om man jämför inrikes födda med utrikes födda som har längre vistelsetider. En viktig förklaring till de mindre skillnaderna för utrikes födda med längre vistelsetid är att andelen av de sysselsatta i visstidsanställningar faller med längre vistelsetid. Att utrikes födda med korta vistelsetider i hög grad är visstidsanställda är inte förvånande: detta har de gemensamt med andra nyinträdande på arbetsmarknaden.

Sammanfattningsvis är anknätningsgraden till arbetsmarknaden betydligt lägre för utomeuropeiskt födda invandrare än för inrikes födda. Sysselsättningsgraden och omfattningen av fasta anställningar är de viktigaste faktorerna för att förklara denna skillnad. Men att så många av de utrikes födda från Afrika och Asien i sysselsättning arbetar deltid bidrar också till den låga anknätningsgraden för dessa grupper.

Huvudslutsatsen är att anknätningsgraden till arbetsmarknaden grovt underskattas om man bara studerar skillnaderna i sysselsättningsgrad. Vårt anknätningsmått – andelen fast heltidssysselsatta av befolkningsgruppen – visar att utrikes födda från i första hand Afrika och Asien har en mycket mer utsatt position på arbetsmarknaden än som framgår om man bara ser på sysselsättnings- och arbetslöshetssiffrorna.

4.4 Sammanfattande diskussion

Det är välkänt att utrikes födda har högre arbetslöshet och lägre sysselsättningsgrad än inrikes födda. Utrikes födda deltar också i mindre utsträckning på arbetsmarknaden och är i större utsträckning långtidsarbetslösa. Detta gäller framför allt

Tabell 4.14 Total anknytningsgrad till arbetsmarknaden efter födelseregion och vistelsetid, 20–64 år, 2015

	<i>Fast heltidssysselsatta</i>	<i>Fast heltidssysselsatta</i>	<i>Fast sysselsatta</i>	<i>Sysselsatta</i>
	<i>Befolkningen</i>	<i>Fast sysselsatta</i>	<i>Sysselsatta</i>	<i>Befolkningen</i>
a) Män				
<i>Vistelsetid: <5 år (invandringsår 2011–2015)</i>				
Inrikes födda	0,69	0,91	0,90	0,85
Afrika	0,13	0,72	0,43	0,42
Asien	0,23	0,89	0,53	0,49
Europa	0,56	0,91	0,76	0,81
<i>Vistelsetid: 5–10 år (invandringsår 2006–2010)</i>				
Inrikes födda	0,69	0,91	0,90	0,85
Afrika	0,26	0,71	0,60	0,60
Asien	0,35	0,85	0,67	0,61
Europa	0,63	0,87	0,86	0,84
<i>Vistelsetid: >10 år (invandringsår –2005)</i>				
Inrikes födda	0,69	0,91	0,90	0,85
Afrika	0,54	0,87	0,83	0,74
Asien	0,51	0,90	0,81	0,70
Europa	0,66	0,92	0,91	0,79
(b) Kvinnor				
<i>Vistelsetid: <5 år (invandringsår 2011–2015)</i>				
Inrikes födda	0,51	0,72	0,86	0,83
Afrika	0,03	0,69	0,28	0,18
Asien	0,07	0,47	0,51	0,31
Europa	0,28	0,67	0,63	0,66
<i>Vistelsetid: 5–10 år (invandringsår 2006–2010)</i>				
Inrikes födda	0,51	0,72	0,86	0,83
Afrika	0,10	0,63	0,40	0,40
Asien	0,16	0,68	0,53	0,42
Europa	0,35	0,69	0,73	0,69
<i>Vistelsetid: >10 år (invandringsår –2005)</i>				
Inrikes födda	0,51	0,72	0,86	0,83
Afrika	0,34	0,64	0,76	0,70
Asien	0,39	0,72	0,79	0,68
Europa	0,49	0,74	0,90	0,74

Källor: Egna beräkningar baserade på data från AKU vilka sammanfogats med data på vistelsetid från RTB (Registret över totalbefolkningen).

invandrare från Afrika och Asien. Skillnaderna mellan inrikes och utrikes födda minskar dock med vistelsetid i Sverige. Men utjämningsprocessen tar lång tid och de flesta invandrargrupper har inte uppnått samma sysselsättningsgrad som inrikes födda ens efter lång tid i Sverige.

Arbetslöshets- och sysselsättningssiffrorna ger emellertid en ofullständig bild av de utrikes föddas anknytning till arbetsmarknaden. De har en svagare anknytning också när de är sysselsatta. Utrikes födda är betydligt oftare än inrikes födda anställda på visstidskontrakt eller med anställningsstöd i stället för på reguljära tillsvidareanställningar. De är också i större omfattning deltidsanställda i stället för heltidsanställda. Det innebär att skillnaderna i enbart arbetslöshet och sysselsättning mellan inrikes och utrikes födda underskattar skillnaderna i arbetsmarknadsanknytningen.

För att få en uppfattning om de *anställdas* anknytning till arbetsmarknaden beräknar vi andelen som är fast heltidsanställda i olika grupper. Beräkningen visar att anställda har en betydligt svagare anknytning till arbetsmarknaden om de är från Afrika eller Asien än om de är inrikes födda. Det beror på att dessa grupper i högre utsträckning är anställda på visstid eller med anställningsstöd än inrikes födda. Att utrikes födda från Afrika och Asien i större omfattning än inrikes födda är anställda på deltid i stället för heltid bidrar också till att förklara skillnaden i anknytningsgraden för anställda.

Egenföretagande är en annan sysselsättningsform som måste beaktas när man diskuterar anknytningen till arbetsmarknaden. Egenföretagande lyfts ofta fram som en lösning på sysselsättningsproblemen för utrikes födda. Men det finns skillnader i egenföretagandet mellan inrikes och utrikes födda. Enligt forskningen är utrikes födda som driver egna företag i större utsträckning verksamma i arbetsintensiva branscher med låga vinstmarginaler än inrikes födda. Utrikes föddas egenföretagande sker också mer sällan i aktiebolagsform och är oftare motiverat av brist på sysselsättningsalternativ. Vidare är egenföretagande ofta mer riskfyllt än anställning. Egenföretagande är därför många gånger en sysselsättningsform med svagare anknytning till arbetsmarknaden för utrikes än för inrikes födda.

För att få ett övergripande mått på den *totala* anknytningsgraden till arbetsmarknaden har vi också beräknat andelen av olika befolkningsgrupper som är i fast heltidssysselsättning. Den totala anknytningsgraden till arbetsmarknaden är betydligt lägre för utomeuropeiskt födda invandrare än inrikes födda. Sysselsättningsgraden och omfattningen av fast sysselsättning är de viktigaste faktorerna för att förklara denna skillnad. Men att så många av de utrikes födda från Afrika och Asien i sysselsättning arbetar deltid bidrar också till den låga anknytningsgraden för dessa grupper. Anknytningen till arbetsmarknaden för

utrikes födda är dock också med detta mått starkare i grupper med längre vistelsetider.

Huvudslutsatsen är att utrikes föddas svaga anknytning till arbetsmarknaden grovt underskattas om man bara studerar skillnaderna i sysselsättningsgrad. Vårt anknytningsmått – andelen fast heltidssysselsatta av befolkningsgruppen – visar att utrikes födda från i första hand Afrika och Asien har en mycket mer utsatt position på arbetsmarknaden än vad som framgår om man bara ser på sysselsättnings- och arbetslöshetssiffrorna.

Referenser

- Aldén, L. och Hammarstedt, M. (2015), Exits from Immigrant Self-Employment: When, Why and Where to?, Rapport 2015:14, Centre for Labour Market and Discrimination Studies, Linnéuniversitetet.
- Aldén, L. och Hammarstedt, M. (2016a), Sysselsättning, förvärvsinkomster och offentliga finanser, Rapport 2016:1, Finanspolitiska rådet.
- Aldén, L. och Hammarstedt, M. (2016b), "Discrimination in the Credit Market? Access to Financial Capital among Self-Employed Immigrants", *Kyklos* 69.
- Aldén, L. och Hammarstedt, M. (2017), Egenföretagande bland utrikes födda – en översikt av utvecklingen under 2000-talet, Rapport till Arbetsmarknadsekonomiska rådet, under utgivning.
- Andersson, L. och Hammarstedt, M. (2011), "Invandrares egenföretagande – trender, branscher, storlek och resultat", *Ekonomisk Debatt* nr 2.
- Andersson Joona, P. (2010), "Exits from Self-Employment; Is there a Native-Immigrant Difference in Sweden?", *International Migration Review* 44.
- Andersson Joona, P. (2014), "Den ojämställda arbetsmarknadens konsekvenser: könsskillnader i inkomstkompensationen bland egenföretagare och anställda", i *Jämställdhet i socialförsäkringen?*, SOU 2014:74.
- Andersson Joona, P. (2016), "Integrationspolitiska insatser för nyanlända: Vilken roll spelar egenföretagande?", i Eklund, J. (red.), *Swedish Economic Forum Report 2016: Immigration, ekonomisk integration och entreprenörskap*, Entreprenörskapsforum.
- Andersson Joona, P. och Wadensjö, E. (2009), "The Employees of Native and Immigrant Self-Employed", *Research in Labor Economics* 29.
- Arai, M. och Skogman Thoursie, P. (2009), "Renouncing Personal Names: An Empirical Examination of Surname Change and Earnings", *Journal of Labor Economics* 27.
- Arai, M., Gartell, M., Rödin, M. och Özcan, G. (2016), Stereotypes of Physical Appearance and Labor Market Chances, Rapport 2016:20, IFAU, Uppsala.
- Asiedu, E., Freeman, J.A. och Nti-Addae, A. (2012), "Access to Credit by Small Businesses; How Relevant are Race, Ethnicity, and Gender?", *American Economic Review: Papers and Proceedings* 102.
- Blanchard, L., Bo, Z. och Xinger, J. (2008), "Do Lenders Discriminate Against Minority and Woman Entrepreneurs?", *Journal of Urban Economics* 63.
- Carling, K. och Gustafsson, L. (2001), "Starta eget-bidrag eller rekryteringsstöd. Vilket är effektivast?", *Arbetsmarknad & Arbetsliv* 6.
- Carlsson, M. och Rooth, D-O. (2007), "Evidence of Ethnic Discrimination in the Swedish Labor Market Using Experimental Data", *Labour Economics* 14.
- Ebbesen Skov, P. (2016), Danskernes sorte arbejdsudbud 2014, Rapport 41, Rockwool-fondens forskningsenhet, København.
- Ekberg, J. (2016), "Det finns framgångsrika flyktingar på den svenska arbetsmarknaden", *Ekonomisk Debatt* nr 5.

- Eklund, J. (2016), "Immigration, ekonomisk integration och entreprenörskap", i Eklund, J. (red.), *Swedish Economic Forum Report 2016: Immigration, ekonomisk integration och entreprenörskap*, Entreprenörskapsforum.
- Giuliano, L., Levine, D.I. och Leonard, J. (2009), "Manager Race and the Race of New Hires", *Journal of Labor Economics* 27.
- Giuliano, L., Levine, D.I. och Leonard, J. (2011), "Racial Bias in the Manager-Employee Relationship: An Analysis of Quits, Dismissals, and Promotions at a Large Retail Firm", *Journal of Human Resources* 46.
- Jones, T., Ram, M., Edwards, P., Kiselinchev, F. och Muchenje, L. (2014), "Mixed Embeddedness and New Migrant Enterprise in the UK", *Entrepreneurship and Regional Development* 26.
- Kleven, H., Knudsen, M., Kreiner C., Pedersen S. och Saez, E. (2011), "Unable or Unwilling To Cheat: Evidence from a Tax Audit Experiment in Denmark", *Econometrica* 79.
- Klinthäll, M., Mitchell, C., Schölin, T., Slavnic, Z. och Urban, S. (2016), Invandring och företagande, Kunskapsöversikt 2016:7, Delegationen för Migrationsstudier (Delmi), Stockholm.
- Kolm, A-S. och Larsen, B. (2016), "Informal Unemployment and Education", *IZA Journal of Labor Economics* 5.
- Konjunkturinstitutet (2016), Lönebildningsrapporten, Stockholm.
- Kramarz, F. och Nordström Skans, O. (2014), "When Strong Ties Are Strong: Networks and Youth Labour Market Entry", *Review of Economic Studies* 81.
- Riksrevisionen (2012), Etablering genom företagande – är statens stöd till företagare effektiva för utrikes födda?, Rapport 2012:26.
- SCB (2014), Integration - etablering på arbetsmarknaden, Integration: Rapport 7.
- Åslund, O., Hensvik, L. och Nordström Skans, O. (2014), "Seeking Similarity: How Immigrants and Natives Manage in the Labor Market", *Journal of Labor Economics* 32.

5 Invandrares utbildning och färdigheter: vad kan skolan göra?

Den svenska arbetsmarknaden utmärks av låg lönespridning och höga minimilöner. Denna arbetsmarknadsmodell har tidigare framgångsrikt kombinerat hög sysselsättning och höga löner. Nyckeln till framgången har varit en utbildnings- och arbetsmarknadspolitik som bidragit till goda genomsnittliga färdigheter hos arbetskraften.

Men arbetstagare med låga färdighetsnivåer har idag svårt att få in en fot på arbetsmarknaden. Vår rapport från förra året visade att sysselsättningsgraden för personer på den lägsta prestationsnivån i internationella färdighetstester för vuxna är klart lägre i Sverige än i till exempel Tyskland och USA (Arbetsmarknadsekonomiska rådet 2016). Samtidigt var lönerna i Sverige jämförelsevis höga för de personer på den lägsta prestationsnivån som faktiskt hittar jobb. Det tyder på att höga minimilöner utgör en tröskel som stänger ute arbetstagare med låg produktivitet från arbetsmarknaden.

Det har blivit allt svårare att genom utbildningssatsningar och aktiv arbetsmarknadspolitik höja färdighetsnivån hos dem med minst kvalifikationer. Som diskuterades i kapitlen 2–4 är invandrare en grupp vars arbetsmarknadsutfall är klart sämre än genomsnittet. Särskilt första generationens invandrare har svårt att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden. Samtidigt har de en klart lägre genomsnittlig färdighetsnivå än personer med inhemsk bakgrund. Vår rapport från i fjol visade att skillnaderna i både sysselsättning och färdigheter mellan personer med inhemsk bakgrund och personer med utländsk bakgrund är stora i Sverige jämfört med andra länder.

De senaste årens stora inflöden av invandrare på den svenska arbetsmarknaden utgör en stor utmaning. Enligt grundläggande nationalekonomisk teori och empirisk forskning skulle invandring kunna ha stora positiva effekter på den svenska ekonomin, som i likhet med de flesta utvecklade ekonomier har en åldrande befolkning. Men den rådande situationen visar på de stora svårigheterna att integrera invandrare med låga färdighetsnivåer.

Det finns två uppenbara sätt att ta itu med dessa problem. Vår tidigare rapport betonade den betydelse som arbetsmarknadsinstitutioner och i synnerhet minimilöner har. Detta kapitel fokuserar i stället på vilka möjligheter det finns att förbättra

invandrarnas färdigheter. Medan kapitel 2 diskuterar lönespridning och minimilöner samt kapitlen 6 och 7 den aktiva arbetsmarknadspolitiken, analyserar detta kapitel i stället utbildningssystemets roll. Inledningsvis visar vi att den svenska arbetsmarknaden belönar invandrades färdigheter när det gäller både sysselsättning och löner. Det innebär att om man lyckas förbättra invandrarnas färdigheter, så skulle sannolikt även skillnaderna i arbetsmarknadsutfall minska. Kapitlet diskuterar också vad forskningen generellt säger om vilka utbildningsinsatser som är framgångsrika för att öka invandrades färdigheter. Vi undersöker sedan i vilken utsträckning som sådana insatser görs i Sverige. Slutligen diskuterar vi på vilka sätt det svenska utbildningssystemet skiljer sig från andra OECD-länders och vad dessa skillnader innebär för möjligheterna att förbättra invandrades färdigheter. Vi använder data från PISA -studierna för att analysera sambandet mellan utbildningsinsatser och invandrades färdigheter.¹

5.1 Färdigheter och arbetsmarknadsutfall för invandrare

Skillnaderna i arbetsmarknadsutfall mellan inrikes och utrikes födda är stora i Sverige jämfört med andra länder. Enligt OECD (2016) har sysselsättningsgraden bland personer med inhemsk bakgrund varit högre i Sverige än för genomsnittet i OECD under de senaste decennierna, medan sysselsättningsgraden för invandrare har varit klart lägre än detta genomsnitt. Sverige har det största sysselsättningsgapet i OECD mellan utrikes och inrikes födda för både män och kvinnor.

Invandrades svårigheter på arbetsmarknaden kan bero på både utbuds- och efterfrågefaktorer. Arbetsgivare kan vara obenägna att anställa invandrare eller rent av diskriminera dem. Samtidigt saknar många invandrare färdigheter som efterfrågas på den svenska arbetsmarknaden. En stor andel av de senaste årens invandring utgörs av flyktingar. Flyktinginvandringen drivs inte av arbetskraftsefterfrågan och flyktingars färdigheter är därför ofta illa anpassade till arbetsmarknadens krav.

Sysselsättning och färdigheter

Långtidsutredningen (2015) samt Bussi och Pareliussen (2015) visade att färdigheter faktiskt belönas på den svenska arbetsmarknaden. Om invandrare har rätt slags färdigheter får de också jobb. Detta mönster framgår tydligt av Tabell 5.1 som redovisar sysselsättningen för personer med utländsk respektive personer

¹ *Programme for International Student Assessment (PISA)* är en internationell kunskapsundersökning för 15-åringar. Den senaste omgången av PISA genomfördes 2015.

med inhemsk bakgrund med olika färdigheter i läs- och skrivkunnighet i PIAAC.² Med utländsk bakgrund (invandrabakgrund) avses att personen är utrikes född eller har utrikes födda föräldrar.

Det framgår att sysselsättningsgraden för personer med utländsk bakgrund och med höga prestationsnivåer till och med är något högre än för personer med inhemsk bakgrund med liknande egenskaper. Även vid en internationell jämförelse är sysselsättningsgraden för personer med utländsk bakgrund på denna prestationsnivå hög. Den är till exempel högre än i USA och Storbritannien. Personer med invandrabakgrund med goda färdigheter har uppenbarligen inte svårt att hitta sysselsättning i Sverige. Men det har personer i denna grupp med låga färdigheter. De klarar sig också relativt sämre än jämförbara personer i andra höginkomstländer, där sysselsättningsgraden för invandrare med låga prestationsnivåer är högre eller på samma nivå som för personer med inhemsk bakgrund.

Tabell 5.1 Sysselsättningsgrad för personer med inhemsk respektive utländsk bakgrund efter prestationsnivå i läs- och skrivkunnighet, 2012, procent av befolkningsgruppen

	Prestationsnivå 1		Prestationsnivå 2		Prestationsnivå 3		Prestationsnivå 4	
	Inhemsk bakgrund	Utländsk bakgrund	Inhemsk bakgrund	Utländsk bakgrund	Inhemsk bakgrund	Utländsk bakgrund	Inhemsk bakgrund	Utländsk bakgrund
Danmark	57	54	72	65	80	71	85	75
Finland	47	47	64	73	75	76	79	71
Frankrike	56	52	65	57	68	63	72	65
Irland	44	56	58	59	68	63	77	75
Italien	49	69	53	59	62	57	71	76
Nederländerna	62	50	72	60	82	72	86	73
Norge	60	66	74	74	83	81	90	91
Spanien	46	50	58	58	67	66	75	73
Storbritannien	54	57	68	68	77	75	84	81
Sverige	57	47	70	70	78	81	85	90
Tyskland	62	64	76	69	81	77	83	77
USA	59	74	68	70	80	74	83	81
Österrike	63	59	71	67	80	74	82	76
OECD	57	69	66	67	77	73	82	79

Anm: Prestationsnivå 4 innefattar här prestationsnivåerna 4 och 5 i PIAAC.

Källa: Egna beräkningar baserade på data från PIAAC (2012).

² Testresultat i matematik och problemlösning ger nästan identiska mönster. Testresultaten i olika ämnesområden samvarierar starkt för de deltagande individerna.

Det är belysande att jämföra sysselsättningsmönstret med avseende på prestationsnivåer i PIAAC med motsvarande mönster i fråga om formell utbildning. Det hävdas ofta att *formella* utbildningskrav utgör hinder för invandrare på den svenska arbetsmarknaden även när de har de relevanta kvalifikationerna. Tabell 5.2 visar sysselsättningsgraden för personer med utländsk respektive inhemsk bakgrund på olika utbildningsnivåer i samma länder som i föregående tabell.

Tabell 5.2 Sysselsättningsgrad för personer med inhemsk respektive utländsk bakgrund efter utbildningsnivå, 2012, procent av befolkningsgruppen

	Lägre än gymnasium		Gymnasium		Eftergymnasial utbildning, ej högskola		Högskola	
	Inhemsk bakgrund	Utländsk bakgrund	Inhemsk bakgrund	Utländsk bakgrund	Inhemsk bakgrund	Utländsk bakgrund	Inhemsk bakgrund	Utländsk bakgrund
Danmark	59	46	75	63	84	74	89	79
Finland	40	42	69	61	83	90	89	76
Frankrike	43	49	67	56	84	72	82	72
Irland	42	33	59	56	69	69	84	73
Italien	45	65	64	64	77	17	79	70
Nederländerna	66	45	81	64	90	70	88	80
Norge	62	58	81	77	84	78	93	84
Spanien	45	48	59	62	71	69	81	67
Storbritannien	56	52	72	63	79	65	85	83
Sverige	52	40	78	76	81	79	92	82
Tyskland	46	55	77	75	88	76	90	79
USA	46	64	71	70	77	80	87	83
Österrike	54	57	78	68	83	76	91	80
OECD	45	61	71	70	80	73	87	80

Anm: Uppgifterna avser självrapporterad högsta utbildningsnivå i PIAAC (2012).

Källa: Egna beräkningar baserade på data från PIAAC (2012).

Tabellerna 5.1 och 5.2 visar att sysselsättningsmöjligheterna för personer med utländsk härkomst i Sverige beror mindre på formell utbildning än på faktiska färdigheter. Sysselsättningsgraden ökar mycket snabbare med ökande färdigheter än med formell utbildningsnivå. Samtidigt är sysselsättningsgraden lägre för personer med utländsk bakgrund än för personer med inhemsk bakgrund på alla utbildningsnivåer. Däremot är de formella utbildningsmeriterna viktigare för personer med invandrabakgrund i Sverige än i andra länder. En jämförelse kan göras med USA. Där är sysselsättningsgraden i invandrargruppen endast 20 procenten-

heter lägre för de lägst utbildade än för dem med högskoleutbildning. I Sverige är skillnaden hela 40 procentenheter.

Löner och färdigheter

Sysselsättningsgraden säger dock inget om jobbets kvalitet. Det hävdas ofta att invandrare hamnar i jobb som de är överkvalificerade för. Ett sätt att undersöka kvaliteten på matchningarna är att jämföra lönerna för personer med inhemsk och personer med utländsk bakgrund på olika färdighetsnivåer. Om personer med utländsk bakgrund inte får jobb som matchar deras färdigheter, skulle man vänta sig att de har lägre löner än arbetstagare med inhemsk bakgrund som har liknande färdigheter.

Tabell 5.3 redovisar kvoten mellan genomsnittslönerna för arbetstagare med utländsk bakgrund och arbetstagare med inhemsk bakgrund på olika prestationsnivåer i läs- och skrivkunnighet i olika länder. Lönerna är självrapporterade timlöner från PIAAC-undersökningarna. Ett värde mindre än ett betyder att lönerna i genomsnitt är lägre för personer med invandrabakgrund än för personer med inhemsk bakgrund på samma prestationsnivå.³

Tabellen ger en liknande bild av hur färdigheter belönas för arbetstagare med invandrabakgrund som Tabell 5.1 gör för sysselsättningen. Men till skillnad från i fråga om sysselsättningen avviker inte Sverige från andra länder genom sämre resultat i fråga om lönerna för arbetstagare med utländsk bakgrund på den lägsta prestationsnivån. Även där är kvoten mellan lönerna för personer med utländsk och personer med inhemsk bakgrund närmare ett än i många av jämförelseländerna.

³ Skillnader i prisnivåer mellan länder innebär att jämförelser av internationella lönenivåer inte är särskilt informativa. Därför redovisas kvoterna mellan gruppernas genomsnittslöner på varje prestationsnivå.

Tabell 5.3 Kvoten mellan lönerna för arbetstagare med utländsk och arbetstagare med inhemsk bakgrund efter prestationsnivå i läs- och skrivkunnighet, 2012

	Färdighetsnivå 1	Färdighetsnivå 2	Färdighetsnivå 3	Färdighetsnivå 4
Danmark	0,82	0,87	0,92	1,00
Finland	0,90	0,90	0,84	0,86
Frankrike	0,99	0,98	1,02	1,09
Irland	0,81	0,79	0,86	0,92
Italien	0,72	0,69	1,00	1,43
Nederländerna	0,97	0,95	0,96	0,9
Norge	0,84	0,88	0,97	0,93
Spanien	0,85	0,78	0,89	0,94
Storbritannien	0,92	1,07	1,06	1,21
Sverige	0,96	0,96	1,00	1,00
Tyskland	1,02	0,96	1,03	1,13
USA	0,89	1,04	1,07	1,05
Österrike	0,85	0,88	1,00	1,06

Anm: Uppgifterna i tabellen avser genomsnittliga timlöner.

Källa: Egna beräkningar baserade på data från PIAAC (2012).

Det är belysande att återigen jämföra hur lönerna beror på prestationsnivån med hur de beror på den formella utbildningsnivån. Skälet är att diskussionen om felmatchning ofta har byggt på lönejämförelser mellan grupper med olika formell utbildning och inte mellan grupper med olika faktiska färdigheter. Tabell 5.4 rapporterar lönekvoten mellan arbetstagare med utländsk och inhemsk bakgrund på olika utbildningsnivåer i Sverige och jämförelseländerna. För Sverige är kvoten ungefär densamma på alla utbildningsnivåer. Kvoterna ligger i intervallet 0,92-0,95, det vill säga klart mindre än ett. Det innebär att invandrare har påtagligt lägre löner än personer med inhemsk bakgrund på alla formella utbildningsnivåer. Detta stämmer överens med resultaten i Desai med flera (2016), vilka fann att avkastningen på formell utbildning i Sverige är lägre för arbetstagare med utländsk bakgrund än för dem med inhemsk bakgrund.

Skillnaderna i färdigheter mellan personer med inhemsk och personer med utländsk bakgrund vid given utbildningsnivå

Tabellerna 5.1–5.4 indikerar tydligt att färdigheter är mycket viktiga för sysselsättningsmöjligheterna på den svenska arbetsmarknaden. Färdigheterna är mer avgörande än i Tyskland och USA, där låga ingångslöner tillåter att även invandrare med låga färdighetsnivåer får jobb. Personer med invandrabakgrund och med lite större färdigheter har å andra sidan en något högre sannolikhet att vara

Tabell 5.4 Kvoten mellan lönerna för arbetstagare med utländsk och arbetstagare med inhemsk bakgrund efter utbildningsnivå i läs- och skrivkunnighet, 2012

	Lägre än gymnasium	Gymnasium	Eftergymnasial utbildning, ej högskola	Högskola
Danmark	0,83	0,8	0,83	0,84
Finland	0,80	0,82	0,84	0,82
Frankrike	0,99	0,99	0,91	0,95
Irland	0,80	0,75	0,77	0,82
Italien	0,73	0,74	0,47	0,97
Nederländerna	0,93	0,97	1,05	0,78
Norge	0,85	0,81	0,8	0,86
Spanien	0,95	0,71	0,71	0,87
Storbritannien	0,91	0,95	1,15	0,82
Sverige	0,92	0,95	0,93	0,94
Tyskland	1,22	0,98	0,97	0,92
USA	1,00	0,89	0,91	1,00
Österrike	0,91	0,87	0,89	0,97

Anm: Uppgifterna i tabellen avser genomsnittliga timlöner och självrapporterad högsta utbildningsnivå.

Källa: Egna beräkningar baserade på data från PIAAC (2012).

sysselsatta än personer med inhemsk bakgrund och får vanligen en lön på ungefär samma eller högre nivå.

Att personer med utländsk bakgrund i Sverige ofta har lägre färdighetsnivåer än personer med inhemsk bakgrund med liknande utbildningsnivå bekräftas av Tabell 5.5. Den redovisar den genomsnittliga skillnaden i antalet poäng i PIAAC-testerna av läs- och skrivkunnighet mellan personer med inhemsk och personer med utländsk bakgrund. De med invandrarbakgrund har färre poäng än de med inhemsk bakgrund i samtliga utbildningskategorier i alla länder. Skillnaderna mellan personer med inhemsk och personer med utländsk bakgrund är genomgående bland de största i Sverige. Därför är det inte förvånande att formella kvalifikationer i sig inte är tillräckliga för att ge liknande arbetsmarknadsutfall för personer med invandrarbakgrund och personer med inhemsk bakgrund. Tabell 5.5 tyder också på att formell utbildning fungerar sämre som produktivitetssignal för den förra gruppen än för den senare.⁴ Det kan också förklara varför Desai med fle-

⁴En möjlig förklaring till det observerade mönstret är att invandrare erhållit sina formella kvalifikationer utomlands. Tyvärr är antalet svarande i PIAAC-studien för Sverige med utländsk utbildning för lågt för att man ska kunna avgöra om denna förklaring är riktig.

Tabell 5.5 Skillnad i antal poäng i läs- och skrivkunnighet mellan personer med inhemsk och personer med utländsk bakgrund efter formell utbildningsnivå, 2012

	Lägre än gymnasium	Gymnasium	Eftergymnasial utbildning, ej högskola	Högskola
Danmark	43	32	35	46
Finland	79	55	21	75
Frankrike	33	17	21	28
Irland	3	16	16	12
Italien	27	31	24	18
Nederländerna	43	28	33	37
Norge	51	32	38	41
Spanien	19	24	30	23
Storbritannien	32	24	24	29
Sverige	56	38	37	45
Tyskland	32	19	21	27
USA	33	26	16	19
Österrike	35	18	25	17

Anm: Uppgifterna i tabellen avser självrapporterad högsta utbildningsnivå.

Källa: Egna beräkningar baserade på data från PIAAC (2012).

ra (2016) finner att avkastningen av utbildning är lägre för personer med utländsk bakgrund än för personer med inhemsk bakgrund i Sverige.

5.2 Tidigare forskning om utbildningspolitiska åtgärder och skillnaden i prestationer mellan elever med inhemsk och elever med utländsk bakgrund

Analysen hittills visar att skillnaderna i arbetsmarknadsutfall mellan personer med inhemsk och personer med utländsk bakgrund i Sverige huvudsakligen är en fråga om färdigheter. Detta stämmer överens med slutsatserna i OECD (2016), enligt vilka avkastningen på läs- och skrivkunnighet i Sverige är högre för personer med utländsk bakgrund än för personer med inhemsk bakgrund.⁵ Alltså förefaller effektiva åtgärder för att förbättra invandrades färdigheter vara en bra metod att förbättra arbetsmarknadsutfallen för denna grupp. Det finns därför anledning att diskutera hur utbildning kan bidra till detta. Detta avsnitt ger en kort översikt över de utbildningsinsatser som forskningen identifierat

⁵ Se också Calmfors (2016).

Fördjupningsruta 5.1 Färdigheter och arbetsmarknadsutfall i Sverige

Detta avsnitt använder data från den svenska delen av PIAAC-undersökningarna för att analysera hur färdigheter och formella kvalifikationer påverkar sysselsättning och löner för personer med inhemsk respektive utländsk bakgrund. Tabellerna 5.6 och 5.7 redovisar regressioner med sysselsättning respektive lön som beroende variabler och testpoäng, utbildning, ålder och kön som förklarande variabler.

För att underlätta tolkningen av koefficienterna har data standardiserats så att alla variabler mäts som avvikelser från genomsnittet för kategorin med lägst utbildningsnivå. Därför kan konstanten i varje regression tolkas som utfallet för en genomsnittlig svarande på den lägsta utbildningsnivån. Så ska till exempel konstanten i den första kolumnen i Tabell 5.6 – 0,561 – tolkas som den genomsnittliga sysselsättningsgraden för en man med inhemsk bakgrund med genomsnittliga färdigheter i läs- och skrivkunnighet och genomsnittlig ålder i gruppen med inhemsk bakgrund med endast obligatorisk skolutbildning i Sverige.

Antalet poäng i läs- och skrivkunnighet mäts som standardavvikelser. Det betyder att koefficienten för denna variabel anger med hur mycket utfallet förändras när antalet poäng ökar med en standardavvikelse. Så till exempel innebär koefficienten 0,068 i första kolumnen i Tabell 5.6 att sysselsättningsgraden stiger med 6,8 procentenheter när antalet poäng ökar med en standardavvikelse.⁶

Koefficienterna för utbildningsvariablerna anger hur mycket utfallet för den genomsnittliga personen i den lägsta utbildningskategorin förändras när dennas utbildning ökar till motsvarande nivå. Koefficienten för åldersvariabeln visar hur mycket utfallet förändras när åldern ökar med ett år och dummyvariabeln för kvinnligt kön anger skillnaden mellan kvinnor och män.

Enligt Tabellerna 5.6 och 5.7 bidrar både formella kvalifikationer och faktiska färdigheter (oberoende av varandra) till att förklara variationerna i sysselsättning och löner. Det är emellertid slående hur lika koefficienterna är i kolumnerna (1) och (2) i båda tabellerna. Både antalet testpoäng och formella kvalifikationer tycks påverka sysselsättning och löner för personer med utländsk bakgrund och personer med inhemsk bakgrund på ungefär samma sätt. Detta förhållande bekräftas av kolumn (3) i tabellerna, där förklaringsvariabler från kolumnerna (1) och (2) interagerats med dummyvariabeln för utländsk bakgrund. Koefficienterna för dessa interagerade variabler

⁶ Standardavvikelsen är ett mått på spridningen runt medelvärdet för en variabel. För normalfördelade variabler innebär en standardavvikelse att det är ungefär 68 procents sannolikhet att en slumpmässigt vald observation ligger inom detta intervall.

Tabell 5.6 Regressioner för Sverige med sysselsättning som beroende variabel

	(1)	(2)	(3)
Förklaringsvariabler	Inhemsk bakgrund	Utländsk bakgrund	Poolade data
Antal poäng i läs- och skrivkunnighet	0,068 *** (0,010)	0,102 *** (0,014)	0,068 *** (0,010)
Gymnasium	0,239 *** (0,021)	0,265 *** (0,049)	0,239 *** (0,021)
Eftergymnasial utbildning, ej högskola	0,230 *** (0,021)	0,244 *** (0,058)	0,230 *** (0,021)
Högskola	0,326 *** (0,021)	0,268 *** (0,047)	0,326 *** (0,021)
Ålder	0,005 (0,004)	0,005 (0,014)	0,005 (0,004)
Kvinna	-0,052 *** (0,014)	-0,092 *** (0,032)	-0,052 *** (0,014)
Utländsk bakgrund			0,063 (0,073)
Utländsk bakgrund × Antal poäng i läs- och skrivkunnighet			0,034 * (0,019)
Utländsk bakgrund × Gymnasium			0,026 (0,056)
Utländsk bakgrund × Eftergymnasial utbildning, ej högskola			0,014 (0,064)
Utländsk bakgrund × Högskola			-0,063 (0,056)
Utländsk bakgrund × Ålder			0,002 * (0,001)
Utländsk bakgrund × Kvinna			-0,041 (0,039)
Konstant	0,561 *** (0,025)	0,625 *** (0,067)	0,561 *** (0,025)
Antal observationer	3 622	847	4 469
R ²	0,130	0,243	0,164

Anm: Tabellen visar koefficienter för förklaringsvariabler i en regression där den beroende variabeln antar värdet ett om den svarande är sysselsatt och noll annars. Prestationerna i läs- och skrivkunnighetstesterna mäts med alla så kallade plausibla värden i PIAAC (OECD 2013). Antalet poäng i dessa tester anges som standardavvikelser. Standardfelen anges inom parentes under koefficienterna. ***, ** och * visar om koefficienterna är statistiskt skilda från noll på 1-, 5- respektive 10-procentsnivån. Vid beräkningen av standardfelen tas hänsyn till PIAACs komplexa svars- samt urvalsstruktur.

Källa: Egna beräkningar baserade på data från PIAAC.

Tabell 5.7 Regressioner för Sverige med lön som beroende variabel

	(1)	(2)	(3)
Förklaringsvariabler	Inhemsk bakgrund	Utländsk bakgrund	Poolade data
Antal poäng i läs- och skrivkunnighet	0,065 *** (0,008)	0,058 *** (0,014)	0,065 *** (0,008)
Gymnasium	0,032 ** (0,017)	0,031 (0,039)	0,032 ** (0,017)
Eftergymnasial utbildning, ej högskola	0,112 *** (0,018)	0,104 *** (0,032)	0,112 *** (0,018)
Högskola	0,178 *** (0,018)	0,181 *** (0,034)	0,178 *** (0,018)
Ålder	0,007 *** (0,002)	0,007 (0,019)	0,007 *** (0,002)
Kvinna	-0,122 *** (0,011)	-0,140 *** (0,025)	-0,122 *** (0,011)
Utländsk bakgrund			0,012 (0,058)
Utländsk bakgrund × Antal poäng i läs- och skrivkunnighet			-0,007 (0,017)
Utländsk bakgrund × Gymnasium			-0,001 (0,044)
Utländsk bakgrund × Eftergymnasial utbildning, ej högskola			-0,007 (0,036)
Utländsk bakgrund × Högskola			0,003 (0,041)
Utländsk bakgrund × Ålder			-0,001 (0,001)
Utländsk bakgrund × Kvinna			-0,018 (0,028)
Konstant	2,890 *** (0,024)	2,903 *** (0,050)	2,890 *** (0,024)
Antal observationer	2 469	483	2 952
R ²	0,257	0,249	0,262

Anm: Den beroende variabeln är logaritmen av den självrapporterade timlönen. Tabellen visar förklaringsvariablernas koefficienter. Dessa kan för de kontinuerliga variablerna, det vill säga "Antal poäng" och "Ålder", tolkas som den procentuella förändringen av den beroende variabeln när förklaringsvariabeln i fråga förändras med en enhet. För övriga, icke-kontinuerliga variabler gäller denna tolkning endast approximativt (se fotnot 26 i kapitel 3). Prestationerna i läs- och skrivkunnighetstesterna mäts med alla så kallade plausibla värden i PIAAC (OECD 2013). Antalet poäng i dessa test anges som standardavvikelser. Standardfelen anges inom parentes under skattningsgarna. ***, ** och * visar om koefficienterna är statistiskt skilda från noll på 1-, 5- respektive 10-procents nivån. Vid beräkningen av standardfelen tas hänsyn till PIAACs komplexa svars- samt urvalsstruktur.

Källa: Egna beräkningar baserade på data från PIAAC.

är lika med skillnaderna i förklaringsvariablernas koefficienter mellan kolumnerna (1) och (2). Testerna av om de interagerade variablerna är statistiskt säkerställda utgör också ett test för om detta gäller skillnaderna i koefficienter mellan kolumnerna (1) och (2). Enligt kolumn (3) i tabellerna skiljer sig inte koefficienterna åt mellan personer med inhemsk och personer med utländsk bakgrund med avseende på färdigheter, utbildning, ålder och kön. Dessa faktorer verkar alltså påverka personer med utländsk och inhemsk bakgrund på samma sätt.

Tabellerna 5.6 och 5.7 indikerar också att utländsk bakgrund i sig inte har något förklaringsvärde för sysselsättning och löner sedan hänsyn tagits till andra faktorer (färdigheter, utbildning, ålder och kön). Detta är i linje med resultaten i Bussi och Parelussen (2015) och Långtidsutredningen (2015). Koefficienten för dummyvariabeln ”Utländsk bakgrund” i kolumn (3) är inte signifikant skild från noll (och har till och med positivt tecken). Följaktligen tyder inget på att utländsk bakgrund i sig skulle samvariera på ett ogynnsamt sätt med arbetsmarknadsutfall om hänsyn tas till färdigheter och utbildning. Detta resultat utesluter visserligen inte att diskriminering kan förekomma, men det talar starkt för att skillnader i färdigheter är den viktigaste orsaken till skillnaderna i arbetsmarknadsutfall mellan personer med inhemsk och personer med utländsk bakgrund på den svenska arbetsmarknaden.⁷

som framgångsrika och hur den svenska utbildningspolitiken förhåller sig till dem.

Trots att skillnader i utbildningsnivå och elevprestationer mellan personer med invandrarbakgrund och personer med inhemsk bakgrund är vanligt förekommande problem i många länder, särskilt i Västeuropa, finns det inte mycket forskning om vilka utbildningsinsatser som är mest effektiva för att hantera problemet. Det främsta skälet till bristen på rigorös forskning är svårigheten att på ett trovärdigt sätt identifiera effekterna av enskilda åtgärder. På grund av dessa svårigheter har forskningen fokuserat på att i stället dokumentera samvariation mellan vissa utbildningsinsatser och invandrade skolelevers prestationer.

Studier vilka använder data från internationella färdighetstester som PISA och TIMSS inkluderar Schneeweiss (2009) och Cobb-Clark (2011).⁸ Studierna visar

⁷Dessa regressioner visar endast att arbetsmarknadsutfallen för personer med inhemsk och personer med utländsk bakgrund är likartade när man betingar på de färdigheter som kan observeras. Men individer kan skilja sig åt på sätt som inte framgår av data och personer med inhemsk och personer med utländsk bakgrund kan behandlas olika på arbetsmarknaden betingat på dessa icke-observerade faktorer. En rigorös studie av diskriminering kräver en experimentell ansats liknande den i Carlsson och Rooth (2012). Denna studie indikerar att det förekommer preferensbaserad diskriminering av invandrare i Sverige.

⁸TIMSS (*Trends in International Mathematics and Science Study*) är en internationell studie som undersöker fjärde- och åttondeklassares kunskaper i matematik och naturvetenskap.

att det språk som talas i hemmet och antalet år man vistats i landet är de viktigaste faktorerna för att ”förklara” invandrade skolelevers prestationer. Dessa faktorer kan förstås inte påverkas med utbildningspolitik, men sambanden tyder ändå på att åtgärder som förbättrad tillgång till förskola samt språkträning inriktad mot särskilda grupper kan minska skillnaden i prestationer mellan elever med inhemsk och elever med utländsk bakgrund.

Medan forskningen inom utbildningsområdet har funnit att ökade skolresurser, som mindre skolklasser, i genomsnitt har en positiv effekt på elevers prestationer, så är resultaten blandade när det gäller sambandet mellan skolresurser och skillnaden i prestationer mellan elever med inhemsk och elever med utländsk bakgrund. Schneeweiss (2009) finner inte något tydligt sådant samband, medan resultaten i Cobb-Clark (2011) indikerar att skolelever med inhemsk bakgrund drar större nytta av ökade skolresurser. Det senare innebär att dessa till och med riskerar att förstärka skillnaderna mellan elever med inhemsk och elever med utländsk bakgrund. Men eftersom ingen av dessa studier fokuserar på resurser som öronmärkts för invandrade skolelever, är det inte möjligt att dra några slutsatser beträffande resurser särskilt inriktade mot invandrare.

En viktig faktor som ofta nämns i diskussionen om skillnaderna i prestationer mellan elever med inhemsk och elever med utländsk bakgrund är segregering av skolor. Om det finns stora skillnader i kvalitet mellan skolor, kan invandrare missgynnas vid valet av skola. Men varken Schneeweiss (2009) eller Cobb-Clark (2011) finner några tydliga samband mellan de vanligaste måtten på segregering (i fråga om bostadsområden eller skolor) och skillnaderna i elevprestationer. Båda dessa studier tyder emellertid på att invandrade skolelevers prestationer är mer känsliga för kvaliteten på skolorna än vad som gäller för inrikes födda. Därför kan segregering ändå öka skillnaderna i elevprestationer mellan invandrare och personer med inhemsk bakgrund i den mån som invandrare är överrepresenterade i skolor med sämre kvalitet.

Effekten av skolkvalitet har stått i fokus i senare amerikansk forskning som undersökt hur prestationerna för skolelever i minoritetsgrupper kan förbättras. Resultaten tyder på att elever från dessa grupper gynnas av tillgång till skolor med ett mer selektivt urval av elever. Angrist med flera (2011) visade att *charter schools* med mer krävande undervisning förbättrar testresultaten för elever med minoritetsbakgrund.⁹ Card och Giuliano (2015) fann att undervisning tillsammans med mycket duktiga skolelever har en positiv effekt på skolprestationerna för elever

⁹ Charter schools i USA är en driftsform med fristående, skattefinansierade och icke vinstdrivande skolor.

från minoritetsgrupper. Man kan inte från dessa studier utan vidare dra slutsatser om hur kunskapsskillnaderna mellan elever med inhemsk och elever med utländsk bakgrund i Sverige skulle påverkas. Men det bör ändå noteras att många av minoritets eleverna i de amerikanska studierna talar ett annat språk än engelska hemma precis som många invandrarelever i Sverige.

5.3 Svensk utbildningspolitik och skillnaden i prestationer mellan elever med inhemsk och elever med utländsk bakgrund

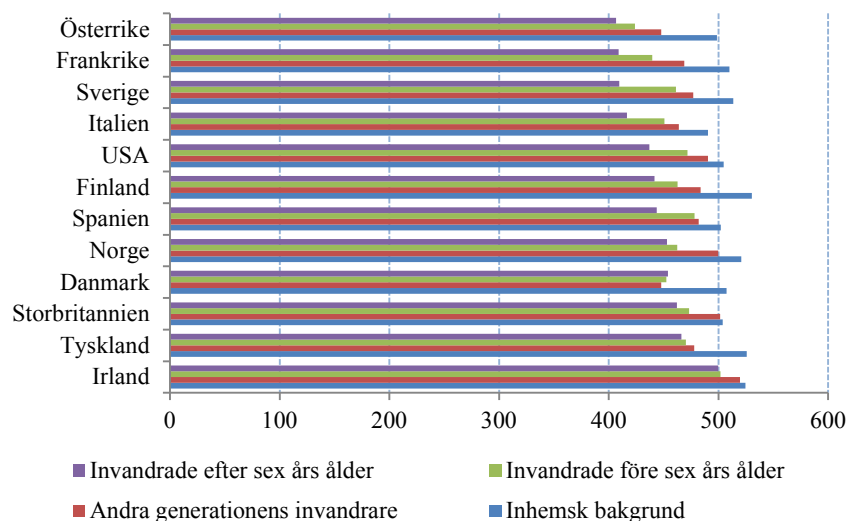
De utländska studier som nämnts ovan pekar på den potentiella betydelsen av förskoleutbildning, stödundervisning i språk och eventuellt också åtgärder som motverkar segregation som medel för att minska skillnaden i prestationer mellan elever med utländsk och elever med inhemsk bakgrund. Detta avsnitt diskuterar vad vi vet om effekterna av dessa utbildningspolitiska åtgärder i ett svenskt sammanhang. Dessutom redovisas hur omfattningen av sådana åtgärder samvarierar med skillnaden i elevprestationer mellan invandrade och inrikes födda för olika länder med hjälp av data från PISA-undersökningarna. Vi använder data från såväl den nyligen publicerade PISA 2015-undersökningen som de tidigare PISA-undersökningarna. Den nya PISA-studien visar att Sverige lyckats bryta den tidigare negativa trenden för de genomsnittliga resultaten som nu förbättrats något. Samtidigt har skillnaderna i kunskaper mellan inrikes och utrikes födda minskat något i förhållande till föregående PISA-undersökning. Men trots det har Sverige fortfarande ett av de största gapen i OECD.

Ålder vid ankomst till Sverige och invandrades prestationer

Ett vanligt forskningsresultat är ett negativt samband mellan ålder vid tidpunkten för invandring och olika prestationer. Detta mönster har bland annat dokumenterats av OECD (2012). Hur mycket sämre prestationerna är för sent invandrade skolelever än för tidigt invandrade tolkas ofta som ett mått på hur väl utbildningssystemet lyckas med att förbättra invandrades prestationer. Den enkla logiken är att invandrare som anländer sent till sitt nya hemland tillbringar mindre tid i dess utbildningssystem och därför påverkas mindre av det.

Svenska studier har funnit ett mönster med sämre skolresultat ju senare eleverna kommit till Sverige. Flera av studierna har försökt identifiera den »kritiska ankomståldern« efter vilken skolresultaten försämrats snabbt. Det senaste exemplet är Böhlmark (2008). Studien använder betygspoängen (meritvärdet) i nionde klass som utfallsvariabel och visar att betygspoängen snabbt försämrats vid ankomst efter nio års ålder.

Figur 5.1 Genomsnittligt antal poäng i läs- och skrivkunnighet för elever i olika grupper, 2015



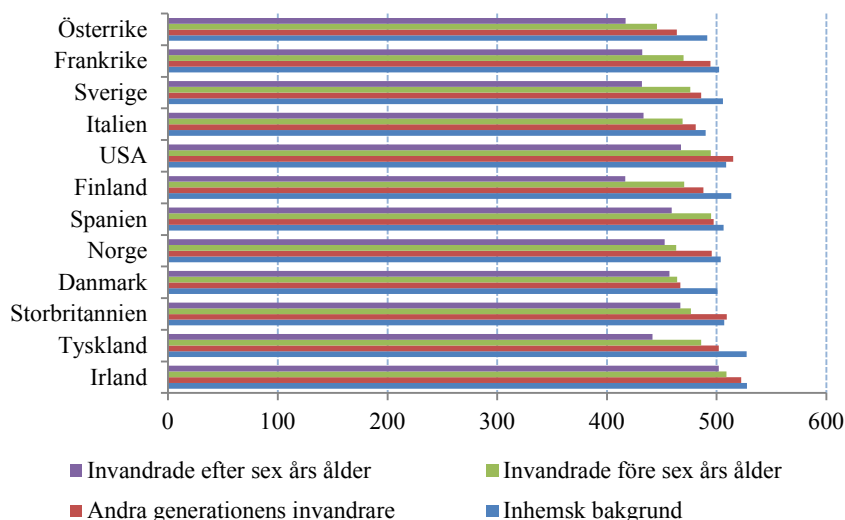
Källa: Egna beräkningar baserade på PISA (2015).

Figur 5.1 redovisar de genomsnittliga poängen i läs- och skrivkunnighet i PISA 2015 för första och andra generationens invandrarelever samt för elever med inhemsk bakgrund. Första generationens invandrare indelas i två kategorier beroende på om de hade fyllt sex år vid invandringstillfället eller inte. Sexårsåldern är vald eftersom det är vid denna som barn börjar grundskolan i de flesta OECD-länder.

Enligt diagrammet presterar invandrarbarn som anländer sent sämre i Sverige än i de flesta jämförelseländerna. Däremot presterar de som anlände tidigare i livet nära genomsnittet för de visade länderna. I själva verket är skillnaden mellan de tidiga och de sent anlända invandrarna i Sverige – 52 poäng – den största bland de jämförda länderna. Poängskillnaden mellan andra generationens invandrare och de elever som anlände efter sex års ålder är även den störst för Sverige: 68 poäng. Om vi tror att de bättre resultaten för andra generationens invandrare och elever med längre vistelsetid beror på utbildningssystemet, så ger dessa siffror en relativt positiv bild av den svenska skolans förmåga att höja färdighetsnivån hos elever med utländsk bakgrund.

Första och andra generationens invandrare kan förstås – liksom personer som invandrat vid olika åldrar – skilja sig åt även i andra avseenden som har betydelse för elevernas prestationer. Så till exempel har invandringsflödena till många europeiska länder förändrats under de senaste 40 åren från huvudsakligen arbetskrafts-

Figur 5.2 Genomsnittligt antal poäng i läs- och skrivkunnighet för elever i olika grupper, justerat för föräldrarnas bakgrund, 2015



Källa: Egna beräkningar baserade på PISA (2015).

invandring till allt mer av flyktinginvandring. På senare tid har även ursprungsländerna förändrats. Om man vill använda skillnaden i testresultat mellan olika invandrargrupper som ett mått på utbildningssystemets effektivitet bör man ta hänsyn även till dessa skillnader.

Tidigare forskning har använt olika strategier för att hantera problemet. Ofta har det varit möjligt att jämföra tidigare och senare anlända invandrare från samma områden samt ibland – som i Böhlmark (2008) – även från samma familjer. Tyvärr ger PISA mycket begränsade möjligheter att ta hänsyn till invandrades bakgrundsegenskaper. I Figur 5.2 har testresultaten i läs- och skrivkunnighet för elever med inhemsk bakgrund och de tre grupperna av elever med utländsk bakgrund justerats (genom regressionsanalys) för faderns utbildningsnivå och föräldrarnas socioekonomiska status. Diagrammet visar den genomsnittliga poängen för elever vars föräldrar har en genomsnittlig socioekonomisk status (enligt OECDs socioekonomiska bakgrundsindex) och vars faders utbildningsnivå är densamma som medianen för landet.

När vi tar hänsyn till föräldrarnas bakgrund minskar skillnaden mellan tidiga och sent anlända elever i Sverige något: till 44 poäng från tidigare 52 poäng. Det innebär att skillnaden är mindre än i både Tyskland och Finland. Även skillnaden mellan andra generationens invandrare och elever som anlände efter sex års ålder minskar: till 55 poäng. Men förändringarna är relativt små och Sverige hör fortfarande till de länder som har de största skillnaderna. Även om antalet bakgrundsvariabler vi tar hänsyn till är litet, så indikerar dessa siffror att förbättringen mellan tidiga och sent anlända elever i huvudsak inte förklaras av skillnader i egenskaper mellan dessa grupper.

Figureerna 5.1 och 5.2 tyder på att det svenska utbildningssystemet lyckas relativt väl med att förbättra prestationsnivåerna för elever med utländsk bakgrund. Invandrare som anländer till Sverige tillräckligt tidigt för att delta från start i svensk grundskola gör mycket bättre ifrån sig än de som anländer i senare åldrar. Förbättringen i prestationsnivå är även stor med internationella mått mätt och är särskilt stor jämfört med länder som Danmark, Finland och Norge. Trots det förblir *prestationsnivån* för elever med utländsk bakgrund låg i Sverige i förhållande till andra länder. Svensk skola lyckas alltså förbättra dessa elevers testresultat men inte tillräckligt för att kompensera för hela den ursprungliga skillnaden.¹⁰

Förskolans betydelse

Att det finns ett negativt samband mellan ålder vid invandringsår och testresultat tyder på att ju tidigare elever med invandrarbakgrund kan påbörja sina studier i Sverige, desto bättre. Förskolan borde därför vara ett bra medel för att förbättra integrationen av andra generationens invandrare och de första generationens invandrare som anländer tidigt nog för att delta. Förskoleutbildning är nära knuten till grundskolans läroplan i många länder, men även där så inte är fallet erbjuder förskolan en miljö som präglas av mottagarlandets språk. Det verkar därför självklart att deltagande i förskolan minskar skillnaden i läs- och skrivkunnighet (och kanske också i andra färdigheter) mellan barn med inhemsk och barn med utländsk bakgrund.

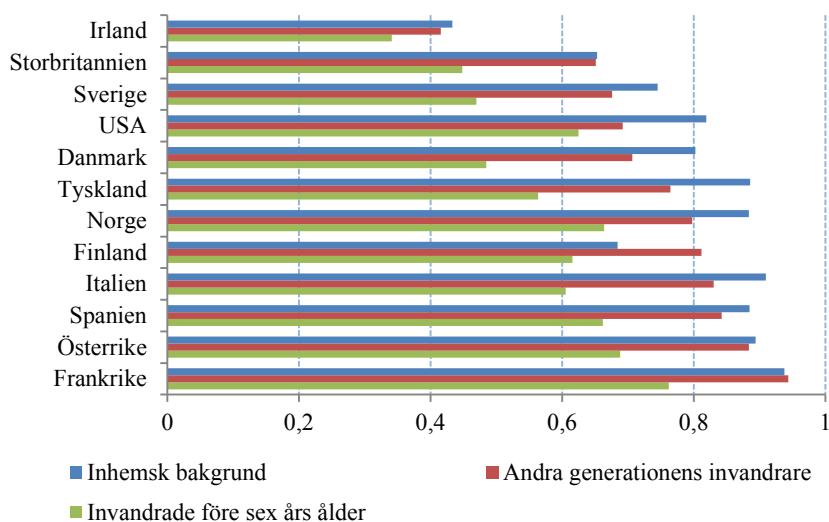
Förskolans betydelse har betonats i den forskning som undersöker hur human-kapital bildas under barndom och ungdom. Denna forskning har visat att kognitiva färdigheter utvecklas i tidig ålder och att dessa är särskilt känsliga för insatser

¹⁰PISA 2015 innehåller för vissa länder information om ursprungsland. Om man för de länder som har denna information kontrollerar för ursprungsland förändras inte resultaten dramatiskt. Tyvärr saknas uppgifter om ursprungsland för Sverige.

före skolåldern.¹¹ Vidare har utvärderingar av förskoleprogram riktade mot utsatta barn – exempelvis det amerikanska *Perry Pre-school Program* som Heckman med flera (2013) analyserat – visat att förskolan kan vara mycket effektiv för att minska prestationsskillnaden mellan elever från olika bakgrunder.

Sverige, liksom övriga Norden, skiljer sig från de flesta andra OECD-länder genom att de flesta barn sedan lång tid tillbaka har haft tillgång till kraftigt subventionerad förskoleutbildning. Det är därför inte självklart att slutsatserna om effekterna av förskoleutbildning från till exempel USA kan generaliseras till ett nordiskt sammanhang. Flera norska studier, till exempel Havnes och Mogstad (2012), tyder dock på att förskolan minskar klyftorna mellan elever från olika socioekonomiska bakgrunder även i de nordiska länderna. En annan norsk studie, av Drange och Telle (2016), har funnit att deltagande i förskolan förbättrar skolresultaten för särskilt kvinnliga elever med invandrarbakgrund.

Figur 5.3. Andelen barn som deltar i mer än ett år av förskoleutbildning i olika grupper, 2012, procent



Källa: Egna beräkningar baserade på PISA (2015).

Figur 5.3 visar andelen barn i olika länder som deltog i förskoleundervisning under mer än ett år enligt data från PISA 2012. Även om andelen som deltog under minst ett år är mycket hög i Sverige för barn med såväl inhemsk som utländsk

¹¹ Se Heckman och Mosso (2014) för en översikt.

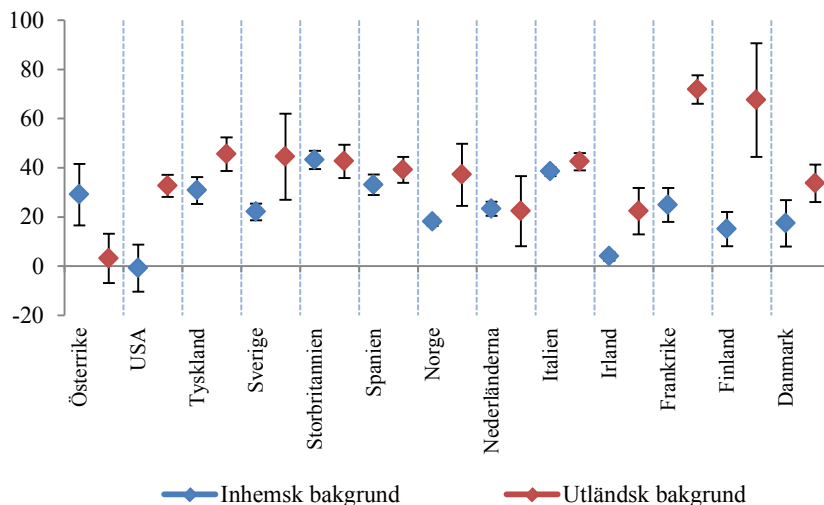
bakgrund (Skolverket 2013), så är andelen lägre än i till exempel Frankrike där förskolan ingår i den obligatoriska skolan. Det gäller särskilt andra generationens invandrare. Diagrammet visar också att andra generationens invandrabarn deltog i förskolan under mer än ett år i lägre grad i Sverige än i de flesta andra länder. En följd av detta var en relativt stor skillnad i deltagande mellan barn med inhemsk och barn med utländsk bakgrund i Sverige.¹²

Deltagande i förskoleundervisning samvarierar positivt med testresultat i PISA. Figur 5.4 visar den skattade effekten av minst ett års förskoleutbildning på testresultaten i läs- och skrivkunighet för elever med inhemsk respektive invandrabakgrund i PISA 2012. Skattningen sker med hjälp av en dummyvariabel som tar värdet ett om personen deltagit i förskoleutbildning och värdet noll om personen inte gjort det. Skattningsresultaten baseras på en regressionsanalys som även tar hänsyn till föräldrarnas socioekonomiska status samt invandrabakgrund. Figuren visar även 95-procentiga konfidensintervall för de skattade effekterna.

Skattningarna i Figur 5.4 ger information om skillnaden i testresultat, justerat för bakgrundsegenskaper, mellan elever som gått i förskolan och elever som inte gjort det. Skillnaden mellan de två grupperna i Sverige är 23 poäng och statistiskt säkerställd. Det är en av de största skillnaderna bland de redovisade länderna. Bara Finland, Frankrike och USA har större skillnad. Figur 5.4 utgör en stark indikation på att barn med utländsk bakgrund gynnas mer av förskoleutbildning än barn med inhemsk bakgrund.

¹² Skillnaden mellan barn med inhemsk och barn med utländsk bakgrund är – enligt PISA 2012 – betydligt mindre med avseende på att *någon gång* ha deltagit i förskolan. Det är förenligt med resultaten i Skolverket (2013). Skillnaden mellan barn med inhemsk och barn med utländsk bakgrund avser alltså främst hur länge man deltar i förskolan.

Figur 5.4. Sambandet mellan deltagande i förskola och antalet poäng i läs- och skrivkunnighet för elever med inhemsk respektive invandrarbakgrund, justerat för socioekonomisk bakgrund, 2012



Anm: Figuren visar skattningar av effekterna av deltagande i förskolan för barn med inhemsk respektive utländsk bakgrund i olika länder. Beroende variabel är testresultat i läs- och skrivkunnighet och de förklarande variablerna är deltagande i förskolan samt kontroller för kön och föräldrarnas bakgrund. Punkterna visar regressionskoefficienterna för deltagande i förskolan och de vertikala linjerna 95-procentiga konfidensintervall. Om linjerna inte överlappar med noll är koefficienterna signifikant skilda från noll på minst 95-procentnivån.

Källa: Egna beräkningar baserade på PISA (2012).

Fördjupning 5.2 Förskoleutbildning och testresultat i Sverige

Här redovisas en mer detaljerad analys av sambandet mellan PISA-resultat och deltagande i förskoleutbildning för personer med inhemsk respektive utländsk bakgrund i Sverige. Tabell 5.8 rapporterar resultat från en regressionsanalys där resultatet i läs- och skrivkunnighet förklaras med dummyvariabler för ett års deltagande i förskolan respektive för mer än ett års deltagande samt kontroller för kön, föräldrarnas socioekonomiska bakgrund och faderns utbildning. För att spara utrymme redovisas bara de skattade koefficienterna för dummyvariablerna för förskoleutbildning samt konstanten.

För att underlätta tolkningen av kontrollvariablerna har deras skala ändrats så att konstanten motsvarar testresultatet för elever som har en genomsnittlig socioekonomisk bakgrund och inte har deltagit i förskolan. Läs- och skrivkunnighet mäts med

Tabell 5.8 Regressioner för läs- och skrivkunnighet

	(1)	(2)	(3)
	Inhemsk bakgrund	Utländsk bakgrund	Skillnad (1)-(2)
Ett års förskola	11,42 *** (1,61)	37,45 *** (11,54)	26,02 *** (11,04)
Mer än ett års förskola	22,64 *** (1,78)	50,42 *** (8,66)	27,79 *** (8,17)
Konstant	466,57 *** (2,18)	422,14 *** (94,85)	44,43 *** (10,14)
Antal observationer	3 619	524	4 469
R ²	0,15	0,12	0,163

Anm: Den beroende variabeln är testresultaten i läs- och skrivkunnighet från PISA (2012). Tabellen redovisar de skattade koefficienterna för dummyvariabeln för att ha deltagit i ett års förskoleutbildning, dummyvariabeln för att ha deltagit i mer än ett års förskoleutbildning samt konstanten. Den tredje kolumnen visar den skattade skillnaden mellan elever med inhemsk och elever med utländsk bakgrund från en poolad regression med kontrollvariabler och interaktioner. Alla regressioner kontrollerar för föräldrarnas socioekonomiska status, kön och faderns utbildningsnivå. Läs- och skrivkunnighet mäts med samtliga tio så kallade plausibla värden (OECD 2013). För att underlätta tolkningar av resultaten anger ***, ** och * om koefficienterna är statistiskt skilda från noll på 1-, 5- respektive 10-procentsnivån. Vid beräkningen av standardfelen tas hänsyn till PISAs komplexa svars- samt urvalsstruktur.

Källa: Egna beräkningar baserade på data från PISA (2012).

PISA-poäng så att dummyvariablernas koefficienter kan tolkas som den genomsnittliga skillnaden mellan elever med i övrigt liknande bakgrundsegenskaper som har tillbringat olika lång tid i förskolan.

Tabell 5.8 tyder på ett positivt samband mellan förskoleutbildning och testresultat för både elever med inhemsk och elever med utländsk bakgrund. Sambandet är dock betydligt starkare för de sistnämnda. Koefficienterna för elever med utländsk bakgrund är mer än dubbelt så stora som för dem med inhemsk. Skillnaderna är statistiskt säkerställda.¹³

Skillnaderna i Tabell 5.8 kan förstås förklaras av andra faktorer än dem vi kan ta hänsyn till i PISA-undersökningarna. Skillnaderna ska därför inte nödvändigtvis tolkas som orsakade av förskoleutbildning. Ett tankeexperiment med utgångspunkt från de redovisade resultaten är dock slående. Om vi tar skattningarna i Tabell 5.8 på allvar, skulle en ökning av deltagarandelarna till 100 procent minska skillnaderna i prestationer i Figur 5.2 från 44 till 18 poäng. Det tyder på att en ökad inskrivning i förskolan avsevärt kan minska prestationsgapet mellan elever med inhemsk och elev-

¹³ Deltagande i förskoleundervisning för invandrade elever samvarierar förstas med ålder vid ankomsten till Sverige. När vi kontrollerar för ålder vid ankomsten till Sverige blir koefficienterna för förskoleutbildning mindre för invandrare, men de är fortfarande positiva och signifikanta.

er med utländsk bakgrund. Men eftersom även elever med inhemsk bakgrund drar nytta av förskolan skulle skillnaden inte elimineras helt. Trots detta ger resultaten stöd för att åtgärder som ökar deltagande i förskolan för barn med utländsk bakgrund bör uppmuntras. Så till exempel kan begränsad rättighet till föräldrapenning ge invandrare (särskilt kvinnor) starkare incitament att arbeta och samtidigt låta sina barn gå i förskolan.¹⁴ Däremot riskerar vårdnadsbidrag – för barnomsorg i hemmet – och andra liknande åtgärder att öka skillnaderna i färdigheter mellan barn med inhemsk och barn med utländsk bakgrund.

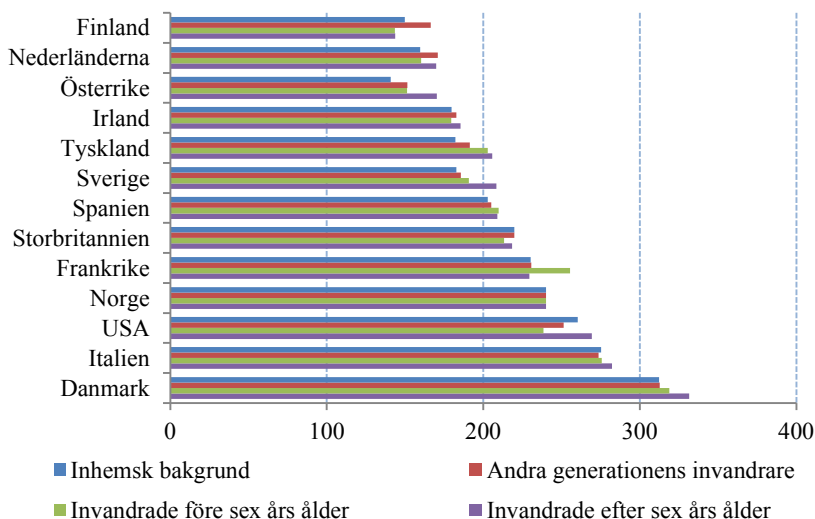
Språkundervisning

Skolan kan inte påverka vare sig de invandrade elevernas ankomstålder eller deras tidigare deltagande i förskolan. Däremot kan skolan ge invandrade elever ytterligare undervisningstimmar under eller utanför ordinarie skoldag. Tidigare forskning tyder på att fler undervisningstimmar har en positiv effekt på elevernas prestationer och kan vara särskilt fördelaktigt för elever i utsatta livssituationer. I USA har till exempel *charter schools* med fler undervisningstimmar visat sig förbättra testresultaten för elever från minoritetsgrupper (Dobbie och Fryer 2011). Vidare har Lavy (2015) visat att antalet undervisningstimmar har en positiv effekt på elevernas resultat i OECD-länder och att denna effekt är särskilt stor för invandrarelever.

Språkundervisning spelar förstås en särskilt viktig roll för integrationen av invandrare. Goda språkkunskaper är en förutsättning för effektiv inläring i andra ämnen. Därför borde man vänta sig att skolsystem med stora integrationsutmaningar anslår mycket tid till språkundervisning för invandrare. Figur 5.5 visar emellertid att svenska skolan ägnar relativt lite tid åt sådan undervisning jämfört med många andra länder. Detta speglar dock främst att skoldagarna generellt är kortare i Sverige. Elever med invandrabakgrund får däremot mer språkundervisning än andra elever. Särskilt tycks detta gälla för elever som anlänt till Sverige

¹⁴ Utredningen om en modern föräldraförsäkring (2016) har föreslagit begränsningar av föräldrapenningen för nyanlända. Förslaget har fått brett stöd av remissinstanser som Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

Figur 5.5 Minuter språkundervisning per vecka i skolan efter elevgrupp och land, 2009



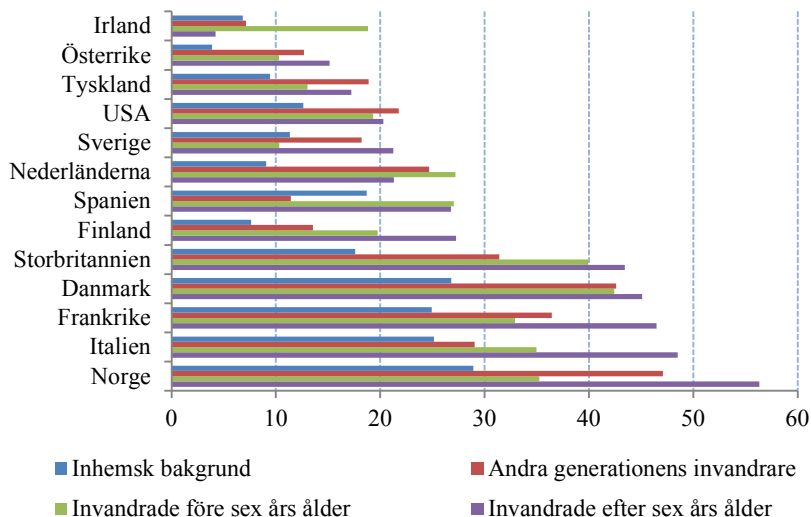
Källa: Egna beräkningar baserade på PISA (2009).

efter sex års ålder. Kvoten mellan tiden för språkundervisning för denna grupp och tiden för elever med inhemsk bakgrund är efter Österrike den högsta bland länderna i diagrammet.

Figur 5.5 redovisar endast den språkundervisning som ges inom ramen för den ordinarie skoldagen. Men i många länder får elever med invandrarbakgrund också språkundervisning utanför ordinarie skoltid. I PISA-undersökningen 2009 fick eleverna svara på om de fått sådan stödundervisning. Figur 5.6 visar att detta är ganska vanligt i Sverige. Särskilt andelen elever bland första generationens invandrare som får stödundervisning är hög i Sverige jämfört med andra länder. Över 20 procent av de elever som har invandrat efter sex års ålder får extraundervisning i språk efter ordinarie skoltid. Endast Frankrike, Finland, Storbritannien och Danmark har högre andelar.

PISA-undersökningen 2009 visar således att Sverige ger extra språkundervisning till särskilt första generationens invandrarelever såväl inom som utanför ordinarie skoldag. Tyvärr går det inte att utifrån PISA-data bedöma hur bra denna extra undervisning är på att förbättra elevernas språkkunskaper. Det beror på att

Figur 5.6 Andelen av elever som får stödundervisning i språk utanför den ordinarie skoldagen efter elevgrupp och land, 2009



Källa: Egna beräkningar baserade på PISA (2009).

de elever som får extra undervisning generellt har sämre förkunskaper än övriga elever. Eftersom vi inte kan kontrollera för elevernas förkunskaper kommer en enkel regressionsanalys att ”visa” att extra undervisning påverkar elevernas kunskaper negativt. Lavy (2015) finner dock att extra undervisning har en positiv effekt på elevernas inläring i OECD-länder och att detta särskilt gäller elever med invandrarbakgrund.¹⁵

Segregering

Även om det svenska utbildningssystemet på många sätt liknar de flesta andra OECD-länders, skiljer den svenska skolan ut sig i ett viktigt avseende. Sverige var (kanske tillsammans med Chile) först i världen med offentligt finansierade friskolor. Sverige är förmodligen det land som gått längst i detta avseende. Idag är fritt skolval, skolpeng och friskolor viktiga beståndsdelar i det svenska utbildningssystemet. Följden är att både grundskolor och gymnasier idag konkurrerar om elever och skolpengar.

Det är möjligt att friskolereformen påverkat skillnaden i prestationer mellan elever med inhemsk och elever med utländsk bakgrund. Om elever med utländsk

¹⁵ Studien fokuserar inte på språkundervisning men visar däremot att undervisningstid är särskilt viktig i matematik och naturvetenskap.

Tabell 5.9 Segregering av elever med inhemsk respektive utländsk bakgrund mellan skolor, 2000-2015

	2000	2003	2006	2009	2012	2015
Danmark	1,11	1,10	1,09	1,11	1,11	1,12
Finland	1,04	1,04	1,04	1,04	1,05	1,04
Frankrike	1,10	1,13	1,12	1,13	1,16	1,14
Irland	1,04	1,05	1,05	1,08	1,06	1,07
Italien	1,04	1,06	1,06	1,07	1,08	1,09
Nederländerna	1,12	1,19	1,11	1,14	1,11	1,11
Norge	1,07	1,07	1,08	1,07	1,09	1,12
Spanien	1,04	1,05	1,07	1,07	1,08	1,08
Storbritannien	1,13	1,15	1,11	1,13	1,14	1,20
Sverige	1,10	1,12	1,11	1,11	1,14	1,16
Tyskland	1,21	1,25	1,16	1,17	1,23	1,20
USA	1,25	1,18	1,16	1,20	1,18	1,30
Österrike	1,12	1,13	1,15	1,16	1,15	1,19

Anm: Segregeringsindex har beräknats enligt den metod i Åslund och Nordström Skans (2009) som beskrivs i texten.

Källa: Egna beräkningar baserade på de olika PISA-undersökningarna.

bakgrund är mindre benägna att utnyttja det fria skolvalet för att byta till bättre skolor, kan segregeringen öka.

En omfattande forskning har undersökt effekterna av det fria skolvalet i Sverige. Denna forskning har huvudsakligen fokuserat på de genomsnittliga effekterna samt på hur segregeringen påverkats. Enligt de flesta studierna har det fria skolvalet inte påverkat de genomsnittliga skolprestationerna särskilt mycket. Enligt Böhlmark och Lindahl (2015) har reformen haft en svagt positiv effekt. Samtidigt fann Böhlmark (2016) att det fria skolvalet även har inneburit ökad segregering i fråga om föräldrarnas bakgrund och härkomst. Även om nya friskolor oftare etableras i områden med en högre andel invandrare,¹⁶ verkar det som om familjer med svensk bakgrund är mer benägna att använda det fria skolvalet för att byta till bättre fungerande skolor än familjer med utländsk bakgrund.

¹⁶ Se Angelov och Edmark (2016).

Den svenska forskningen tyder alltså på att friskolereformen har lett till ökad segregering i skolan. Men det är svårt att utifrån dessa studier bedöma hur omfattande segregationen i Sverige är i förhållande till andra länder eftersom det saknas jämförbara studier. Tabell 5.8 använder data från PISA-undersökningarna 2000-2015 för att redovisa segregeringsindex. Indexet beräknas enligt metoden i Åslund och Nordström Skans (2009). Det visar hur mycket högre sannolikheten att en elev träffar på en annan elev med samma bakgrund i skolan är än sannolikheten hade varit om elever hade fördelats helt slumpmässigt mellan skolorna. Indexvärdet ett innebär alltså att fördelningen av elever med inhemsk respektive utländsk bakgrund är densamma i skolan som bland alla elever i åldersgruppen. Sveriges indexvärde på 1,16 för 2015 ska alltså tolkas som att elever det året hade 16 procent större sannolikhet att stöta på andra elever med samma bakgrund som de själva än om fördelningen av elever i deras skola hade varit densamma som i hela populationen av elever.

Tabell 5.8 visar att skolan är mer segregerad i Sverige än i andra nordiska länder men mindre än i Storbritannien och USA. Segregationen ökade mellan 2000 och 2015. Trenden är dock inte särskilt stark och har inte påverkat Sveriges position i förhållande till andra länder. Det beror på att segregationen har ökat i de flesta länderna i tabellen. Trenden i Sverige stämmer överens med Böhlmarks (2016) slutsats att friskolereformen lett till ökad segregation, även om utvecklingen inte kan tolkas som ett direkt bevis för detta; den ökade segregationen i många andra länder tyder på att det kan finnas också andra förklaringar. Det finns inga studier för Sverige av hur den ökade segregationen påverkat elevernas prestationer. Befintlig forskning från USA visar dock att elever från minoriteter gynnas mer än övriga elever av bättre skolor (Card och Giuliano 2009). Men det är inte självklart att dessa resultat kan överföras till Sverige. Det finns alltså ett tydligt behov av ytterligare svensk forskning på området.

Fördjupning 5.3 Åslunds och Nordström Skans segregeringsindex

Anta att vi har en population av N elever uppdelade i två grupper, 1 och 2, med storlekarna N_1 respektive N_2 . Elev i 's exponering för elever från den egna gruppen i en skola av storleken n_s kan då definieras som:

$$e_{igs} = \frac{1}{n_s - 1} \sum_{j \in s, j \neq i} D_{jg},$$

där $D_{jg} = 1$ när elev j tillhör grupp $g = (1, 2)$. Elevens exponering för elever från den egna gruppen är lika med gruppens andel av eleverna i den skolan. Hela populationens exponering för den egna gruppen är då:

$$\bar{e} = \frac{1}{N} \sum_{g=1}^2 \sum_{i \in g} e_{igs}.$$

Detta kan tolkas som den genomsnittliga sannolikheten för elever att i skolmiljö exponeras för andra elever från den egna gruppen.

Om elever i stället fördelades slumpmässigt mellan skolor, skulle andelen elever från grupp 1 och grupp 2 i varje skola vara N_1/N respektive N_2/N . Genomsnittlig exponering för den egna gruppen blir då:

$$\bar{e}^s = \frac{1}{N} \sum_{g=1}^2 \sum_{i \in g} \left(\frac{N_g}{N} \right)_{igs}.$$

Från $\bar{e}$ och $\bar{e}^s$ kan vi definiera segregeringsindexet som:

$$R = \frac{\bar{e}}{\bar{e}^s},$$

vilket tar värdet 1 om fördelningen av elever mellan skolor är slumpmässig. I det fallet är sannolikheten att exponeras för elever från den egna gruppen i skolan lika stor som sannolikheten att exponeras för dem i hela populationen. Om $R > 1$ är däremot sannolikheten att exponeras för elever från den egna gruppen större i skolan än i hela populationen.

5.4 Slutsatser

Skillnaden i arbetsmarknadsutfall mellan personer med inhemsk och personer med utländsk bakgrund beror huvudsakligen på ett gap i färdigheter. Inrikes och utrikes födda med samma färdigheter har ungefär samma sannolikhet att vara sysselsatta och tjänar i det närmaste lika mycket. Det sämre arbetsmarknadsutfallet för personer med invandrabakgrund beror på gruppens lägre genomsnittliga färdigheter. Internationella färdighetstester – som PIAAC – visar att skillnaden mellan invandrades och den övriga befolkningens färdigheter i Sverige är bland de största i OECD. Det är inte särskilt förvånande med tanke på att en stor del av invandringen till Sverige under senare år bestått av flyktingar, vars invandringsbeslut inte motiverats av arbetsmarknadsskäl. Eftersom höga minimilöner och en sammanpressad lönestruktur gör det svårt för personer med låga färdigheter att få anställning i Sverige, har konsekvensen blivit en låg sysselsättningsgrad för invandrare.

Internationella färdighetstester som PISA visar att svensk skola lyckas relativt väl med att höja färdighetsnivåerna för invandrabarn som kommer till Sverige i tillräckligt låg ålder. Skillnaden i färdigheter mellan elever som anländer före respektive efter sex års ålder är nämligen stort. Det tyder på att skolan verkligen lyckas höja dessa elevers färdigheter. Svensk skola satsar även extra resurser på språkundervisning för invandrabarn, även om de missgynnas av att antalet timmar i den svenska skolan för alla elever är internationellt sett lågt. Sverige har också en bra förskola som familjer med invandrabakgrund bör uppmuntras att använda i högre grad. Subventioner av barnomsorg i hemmet bör definitivt undvikas. Kanske skulle man också kunna tänka sig nedsatta barnomsorgsutgifter för barn med invandrabakgrund för att ytterligare stimulera till att utnyttja förskolan.

Den svenska skolan skiljer sig mycket från skolan i de flesta andra länder genom det fria skolvalet. Det ger familjer stor frihet att själva välja skola och det tillåter privata skolor att konkurrera med det offentliga utbildningssystemet om skolpengen. Även om fritt skolval och konkurrens mellan skolor i teorin kan gynna alla, finns det en risk att det leder till ökad segregering. Det sker om familjer med invandrabakgrund är mindre benägna än inrikes födda att utnyttja möjligheterna att välja bättre skolor. Mycket tyder på att så är fallet även om effekten inte tycks vara särskilt stor. Om nuvarande trender håller i sig finns det dock risk att skolvalet resulterar i en mer segregerad skola. Det är därför viktigt att uppmuntra invandrarfamiljer att i större utsträckning använda befintliga valmöjligheter.¹⁷

¹⁷ Skolkommissionen (2016) överväger i ett delbetänkande ett förslag om obligatoriskt skolval kombinerat med "relevant och allsidig information till elever och vårdnadshavare".

När man jämför med andra länder, tyder våra resultat på att den svenska skolan lyckas förhållandevis bra med att förbättra invandrabarns kunskaper i förhållande till om de gått i skola i sina hemländer. Men det är ändå inte realistiskt att skolan skulle kunna eliminera skillnaderna i färdigheter mellan elever med inhemsk och elever med utländsk bakgrund. Det finns fortfarande ett stort gap i prestationsnivå mellan elever med inhemsk bakgrund och andra generationens invandrare med lika många utbildningsår i Sverige. Att gapet i hög grad försvinner när vi kontrollerar för familjebakgrund tyder på att skillnaden huvudsakligen är socioekonomisk. Det förändrar dock inte det faktum att skolan inte klarar av att överbrygga gapet i färdigheter.

Sverige har haft mycket stor flyktinginvandring. Därför är det troligt att stora skillnader i färdigheter mellan invandrare och inrikes födda kommer att bestå eller ännu troligare öka, även om ambitiösa utbildningssatsningar görs. Många av de invandrare som anländer har redan uppnått en ålder där de är för gamla för den svenska skolan. Också de som anländer i skolåldern har stora socioekonomiska och språkliga nackdelar. Även om skolan använder alla de verktyg som visat sig effektiva för att minska färdighetsgapet, är det orealistiskt att tro att skolsystemet ensamt kan lösa integrationsproblemen.

Referenser

- Adermon, A. och Gustavsson, M. (2015), "Job Polarization and Task-Biased Technological Change: Evidence from Sweden, 1970-2005", *Scandinavian Journal of Economics* 117.
- Barro, R.J. och Lee, J.-W. (2015), *Education Matters*, Oxford University Press.
- Autor, D., Katz, L. och Krueger, A. (1998), "Computing Inequality: Have Computers Changed the Labour Market?", *Quarterly Journal of Economics* 11.
- Angelov, N. och Edmark, K. (2016), När skolan själv får välja – en ESO-rapport om friskolornas etableringsmönster, Regeringskansliet, Finansdepartement, Stockholm.
- Angrist, J.D., Dynarski, S., Kane, T. P., Pathak, P. A. och Walters, C. A. (2012), "Who Benefits from KIPP?", *Journal of Policy Analysis and Management* 31.
- Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016), Dags för större lönespridning?, Stockholm.
- Åslund, O. och Nordström Skans, O. (2009), "How to Measure Segregation Conditional on the Distribution of Covariates", *Journal of Population Economics* 22.
- Bussi, M. och Pareliussen, J. K. (2015), "Skills and Labour Market Performance in Sweden", *OECD Economics Department Working Papers* nr. 1233.
- Böhlmark, A. (2008), "Age at Immigration and School Performance: A Siblings Analysis using Swedish Register Data", *Labour Economics* 15.
- Böhlmark, A. och Lindahl, M. (2015), "Independent Schools and Long-run Educational Outcomes: Evidence from Sweden's Large-scale Voucher Reform", *Economica* 82.
- Böhlmark, A., Holmlund, H. och Lindahl, M. (2015), "Parental Choice, Neighbourhood Segregation or Cream Skimming? An Analysis of School Segregation After a Generalized School Choice Reform", *Journal of Population Economics* 29.
- Card, D. och Giuliano, L. (2015), "Can Tracking Raise the Test Scores of High Ability Minority Students?", under utgivning i *American Economic Review*.
- Calmfors, L. (2016), "Migration, sysselsättning och löner: Hur ska vi ta itu med arbetsmarknadens tudelning?", i Eklund, J. (red.), *Swedish Economic Forum Report: Immigration, ekonomisk integration och entreprenörskap*, Entreprenörskapsforum.
- Carlsson, M. och Rooth, D.-O. (2012), "Revealing Taste-Based Discrimination in Hiring: A Correspondence Testing Experiment with Geographic Variation", *Applied Economics Letters* 19.
- Cobb-Clark, D. A., Sinning, M. och Stillmann, S. (2012), "Migrant Youths' Educational Achievement: The Role of Institutions", *The Annals of the American Academy*.
- Desai, S., Eklund, J. och Navabi, P. (2016), Labor Market Outcomes of Immigrants and Natives: Evidence from Wages in Sweden 2001-2012, *Working Paper* 43, Swedish Entrepreneurship Forum.
- Dobbie, W. och Fryer, R. (2011), "Are High-Quality Schools Enough to Increase Achievement among the Poor? Evidence from Harlem Children's Zone", *American Economic Journal: Applied Economics* 3.

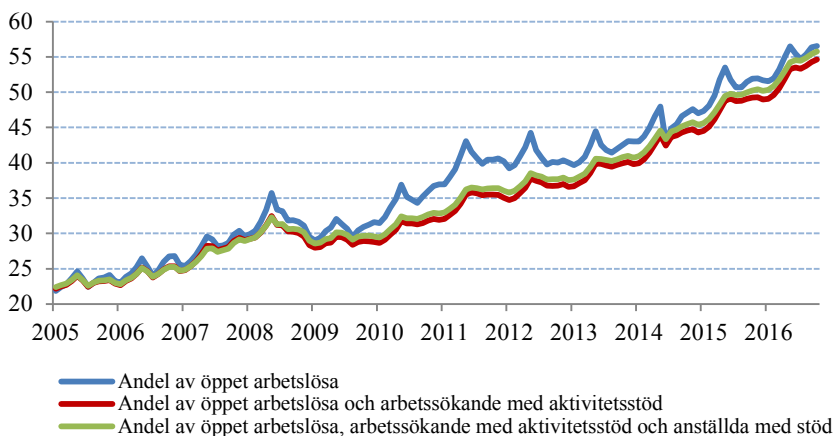
- Drange, N. och Telle, K. (2016), "Preschool and School Performance of Children from Immigrant Families", under utgivning i *Empirical Economics*.
- Dustmann, C., Frattini, T. och Lanzara, G. (2012), "The Educational Achievement of Second Generation Immigrants: An International Comparison", *Economic Policy* 27.
- Lavy, V. (2015), "Do Differences in School's Instruction Time Explain International Achievement Gaps in Math, Science, and Reading? Evidence from Developed and Developing Countries", *Economic Journal* 125.
- Långtidsutredningen (2015), Huvudbetänkande 2015, Statens offentliga utredningar, Stockholm.
- Havnes, T. och Mogstad, M. (2012), "Is Universal Child Care Leveling the Playing Field?", *Journal of Public Economics* 127.
- Heckman, J.J, Pinto, R. och Savelyev, S. S. (2013), "Understanding the Mechanisms through which an Influential Early Childhood Program Boosted Adult Outcomes", *American Economic Review* 103.
- Heckman, J. J. och Mosso, S. (2014), "The Economics of Human Development and Social Mobility", *Annual Review of Economics* 6.
- OECD (2012), *Untapped Skills: Realising the Potential of Immigrant Students*, Paris.
- OECD (2012), *Technical Report of the Survey of Adults Skills (PIAAC)*, Paris.
- OECD (2016), *Working Together: Skills and Labour Market Integration of Immigrants and Their Children in Sweden*, Paris.
- Schneeweiss, N. (2009), "Educational Institutions and the Integration of Migrants", *Journal of Population Economics* 24.
- Skolkommissionen (2016), *Samling för skolan – Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet*, Delbetänkande av 2015 års skolkommission, SOU 2016:38, Stockholm.
- Skolverket (2013), *Föräldrars val och inställning till förskola och fritidshem*, Skolverket, Stockholm.
- Utredningen om en modern föräldraförsäkring (2016), *Begränsningar i föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med barn*, SOU 2016:73, Stockholm.

6 Aktiv arbetsmarknadspolitik och utrikes föddas etablering

Den svenska arbetsmarknaden präglas av liten lönespridning med höga minimilöner och därmed höga löner för lågkvalificerade. Följden är en arbetsmarknad med förhållandevis få lågkvalificerade arbeten. För att vara det ska vara förenligt med hög sysselsättning krävs en arbetskraft med goda färdigheter. Det har varit det offentligt finansierade utbildningssystemets uppgift att åstadkomma detta. Den aktiva arbetsmarknadspolitikerna har också fyllt en viktig funktion genom att omskola lågkvalificerad arbetskraft från stagnerande branscher med låg produktivitet och slussa den vidare till expanderande branscher med högre produktivitet.

Denna modell har tidigare fungerat ganska väl, men idag är förutsättningarna helt andra. Kapitel 4 visade att dagens svenska arbetsmarknad präglas av stora sysselsättningskillnader mellan inrikes och utrikes födda och kapitel 5 att skillnaderna i huvudsak beror på ett gap i färdigheter. Inrikes och utrikes födda med samma färdigheter har ungefär samma sannolikhet att vara sysselsatta och tjänar

Figur 6.1 Andelen av olika grupper inskrivna på Arbetsförmedlingen som är utrikes födda



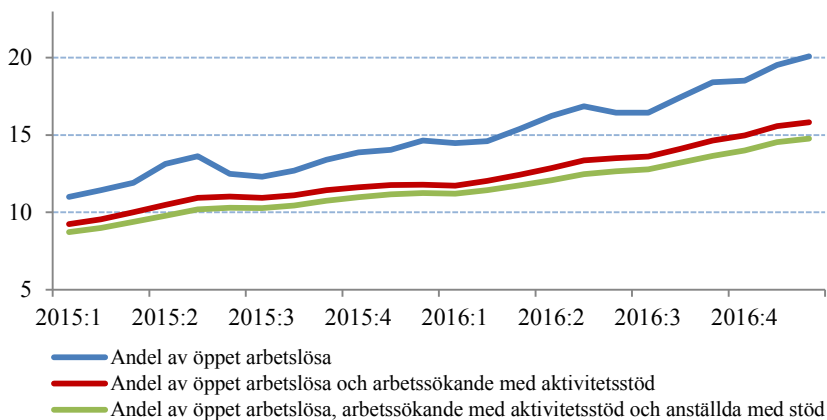
Anm: Anställda med stöd definieras här som personer i nystartsjobb och anställda med stöd som inte ingår i kategorin "särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga".

Källa: Arbetsförmedlingen.

i det närmaste lika mycket. Föregående kapitel diskuterade också vad skolan och förskolan kan göra för att minska skillnaderna i färdigheter. Detta kapitel analyserar arbetsmarknadspolitikens roll.

Figur 6.1 visar andelen utrikes födda i tre olika grupper av inskrivna på Arbetsförmedlingen: (1) öppet arbetslösa; (2) öppet arbetslösa och arbetssökande med aktivitetsstöd; samt (3) öppet arbetslösa, arbetssökande med aktivitetsstöd och anställda med stöd. Med öppet arbetslösa menas arbetssökande som aktivt söker arbete men inte deltar i något arbetsmarknadspolitiskt program. Arbetssökande som deltar i arbetsmarknadspolitiska program – förutom anställning med stöd – räknas i stället som sökande med aktivitetsstöd.¹ Figuren visar att de utrikes föddas andel av de inskrivna på Arbetsförmedlingen har ökat stadigt under det senaste decenniet. Den utgjorde under 2016 för första gången mer än hälften i samtliga tre grupper. Det innebär en ökning med ungefär fem procentenheter per år sedan 2013 och tre procent per år sedan 2005. Figur 6.2 visar andelen deltagare

Figur 6.2 Andelen av de inskrivna på Arbetsförmedlingen som deltar i etableringsprogrammen



Anm: Se figur 6.1

Källa: Arbetsförmedlingen.

Att förbättra utrikes föddas, och då särskilt nyanländas, integration på arbetsmarknaden är nu den svåraste utmaningen för arbetsmarknadspolitiken. För att öka sysselsättningen bland utrikes födda krävs det därför både åtgärder för att öka efterfrågan på lågkvalificerad arbetskraft och omfattande uppkvalificering.

¹ Aktivitetsstöd betalas till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program. Deltagare under 25 år som inte har a-kassa får i stället utvecklingsersättning. Även de senare räknas som "sökande med aktivitetsstöd" i Arbetsförmedlingens statistik.

i etableringsuppdraget för nyanlända invandrare i samma tre grupper av inskrivna på Arbetsförmedlingen. De utrikes föddas ökande andel i de tre kategorierna av inskrivna verkar till stor del förklaras av det stora antalet nyanlända invandrare. Sysselsättningsåtgärder för utrikes födda innefattar både mer traditionella arbetsmarknadsprogram och specifika åtgärder riktade mot nyanlända. Arbetsförmedlingen ansvarar för båda typerna av åtgärder.

Kapitlet är upplagt som följer. Avsnitt 6.1 ger en kort översikt av svensk arbetsmarknads- och integrationspolitik. Avsnitt 6.2 redogör utifrån befintlig forskning för vad vi vet om integrations- och arbetsmarknadspolitiken sysselsättningseffekter för invandrare. Eftersom forskningslitteraturen är mycket omfattande begränsar sig genomgången i huvudsak till svenska effektstudier med särredovisade resultat för utrikes födda samt internationella forskningsöversikter och metastudier.² Avsnitt 6.3 summerar slutsatserna.

6.1 Den aktiva arbetsmarknadspolitiken och etableringsuppdraget

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken har sedan Arbetsmarknadsstyrelsens tillkomst på 1940-talet innehållit en mängd olika – men ofta ganska likartade – program. En dagsaktuell sammanställning av åtgärder på Arbetsförmedlingens hemsida summerar till mer än ett dussin. Det är inte självklart hur de bäst bör grupperas. Vi delar i forskningsöversikten nedan in insatserna i fem huvudgrupper: (1) utbildningsinsatser; (2) förmedlingsåtgärder; (3) validering; (4) arbetspraktik; och (5) anställning med stöd.³ Arbetslösa anvisas till insatserna i respektive kategori antingen som en enskild åtgärd eller som en del av Arbetsförmedlingens två stora garantier: jobbgarantin eller ungdomsgarantin. Tabell 6.1 sammanfattar insatserna.

Utöver den aktiva arbetsmarknadspolitiken i snäv bemärkelse tillkommer etableringsuppdraget – etableringsinsatser riktade mot nyanlända – för vilken Arbetsförmedlingen sedan etableringsreformen 2010 har det övergripande ansvaret. Med för tillfället närmare 60 000 inskrivna är etableringsuppdraget av minst lika stor betydelse för arbetsmarknadens funktion som den ”vanliga” arbetsmarknadspolitiken. I praktiken överlappar dessutom de två kategorierna av arbetsmarknadspolitik i hög grad eftersom de flesta arbetsmarknadspolitiska åtgärderna ingår även i etableringsuppdragets åtgärdspaket.

² En metastudie är en ”studie av studier”, där varje enskild studie utgör en observation i analysen.

³ Kapitel 7 innehåller en fördjupad diskussion av anställningar med stöd.

Tabell 6.1 Översikt över de arbetsmarknadspolitiska insatserna

Övergripande program/garantier	Utbildning	Förmedlings-åtgärder och validering	Praktik	Anställningsstöd
Jobb- och utvecklingsgarantin	Arbetsmarknadsutbildning	Stöd och matchning	Arbetspraktik	Nystartsjobb
Ungdomsgarantin	Förberedande utbildning	Snabbspår	Arbets träning	Instegsjobb
Etableringsuppdraget	Utbildningskontrakt			Särskilt anställningsstöd YA-jobb Traineejobb Extratjänster Beredskapsjobb Stöd till start av näringsverksamhet

Källa: Arbetsförmedlingen.

Tabell 6.2 beskriver deltagarantalet och deltagarsammansättningen i olika arbetsmarknadsinsatser. Det framgår att gruppen utrikes födda i hög grad omfattas av arbetsmarknadspolitiken. I program med aktivitetsstöd utgör utrikes födda 52 procent av deltagarna – ungefär samma som gruppens andel av de öppet arbetslösa i Figur 6.1. Bland anställda med stöd är utrikes födda till och med överrepresenterade med en andel på 62 procent av deltagarna.

Figur 6.2 visar att deltagare i etableringsuppdraget under hösten 2016 utgjorde ungefär 18 procent av de öppet arbetslösa. Från Tabell 6.2 framgår det att andelarna av de sökande med aktivitetsstöd och de anställda med stöd däremot var mindre (11 respektive 8 procent). En betydligt högre andel av de nyanlända är öppet arbetslösa eller arbetssökande med förhinder (och deltar alltså inte i någon åtgärd) än vad som gäller för övriga inskrivna. Deltagarna i etableringsuppdraget utgör ändå 19 procent av deltagarna i arbetspraktik, 16 procent av deltagarna i arbetsmarknadsutbildning och drygt en tredjedel av deltagarna i förberedande insatser.⁴ Av Tabell 6.2 framgår också att de i särklass största programmen – utöver garantierna – är nystartsjobb, särskilt anställningsstöd, förberedande insatser

⁴Förberedande insatser består av vägledning och platsförmedling, arbetslivsinriktad rehabilitering, arbetslivsintroduktion, förberedande eller orienterande utbildning samt fördjupad kartläggning och vägledning. Den förberedande utbildningen hade i genomsnitt 18 000 deltagare per månad under 2015.

samt arbetspraktik och arbetsmarknadsutbildning. Flera andra program är av mer blygsam omfattning. Jobb- och utvecklingsgarantins sysselsättningsfas – som är under avveckling – hade fortfarande (i oktober 2016) en volym på knappt 14 000 deltagare. Det är en minskning från 39 000 i januari 2016. Enligt planerna ska sysselsättningsfasen vara helt avskaffad 31 januari 2018. Den ska i stället ersättas av bland annat traineetjänster och extratjänster. Volymerna för dessa program är dock än så länge små.

Tabell 6.2 Inskrivna inom och utom garantierna i arbetsmarknadspolitiska åtgärder vid utgången av oktober 2016

	Antal	Andel utrikes födda	Andel under etablering
Program med aktivitetsstöd för deltagarna	171 408	52	11
Arbetsmarknadsutbildning	9 796	60	16
Arbetspraktik	11 138	62	19
Stöd till start av näringsverksamhet	2 055	34	3
Förberedande insatser	40 538	60	33
Projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning	3 313	55	19
Anställningsstöd och nystartsjobb	61 751	63	8
- därav särskilt anställningsstöd	8 206	46	0
- därav instegsjobb	4 450	100	60
- därav traineetjänster	254	23	2
- därav extratjänster	1 493	47	0
- därav nystartsjobb	47 348	63	5
Yrkesintroduktionsanställningar	698	9	0
Utbildningskontrakt	1 984	32	0
Jobbgaranti för ungdomar	17 412	52	0
Jobb- och utvecklingsgarantin	99 423	28	0
- därav sysselsättningsfasen	14 364	52	0
Etableringsuppdraget	65 110	100	100

Anm: Siffrorna över de arbetsmarknadspolitiska programmen i tabellens övre panel inkluderar deltagare både inom och utom de två garantierna och etableringsuppdraget. Deltagare i garantierna och etableringsuppdraget ingår därför både i tabellens övre och nedre panel.

Källa: Arbetsförmedlingen.

Fördjupning 6.1 Kostnaderna för arbetsmarknadsåtgärder

Tabell 6.3 visar kostnaderna för arbetsmarknadspolitiken under 2015 med en något annan indelning än i Tabell 6.2. Den bild som tecknas är dock likartad. De största utgiftsposterna utgörs av de två garantierna samt av anställningsstöden. Praktik, utbildning och förmedling svarar däremot bara för en mindre del av utgifterna. Tabellen visar också genomsnittligt månatlig ersättning per deltagare. För programmen med aktivitetsstöd är den siffran 8 000-9 000 kr per månad. För stöd till start av näringsverksamhet är ersättningen betydligt högre, medan genomsnittlig utvecklingsersättning i ungdomsgarantin är avsevärt lägre. Den genomsnittliga månatliga lönekostnadssubventionen per deltagare är 17 600 kronor för särskilt anställningsstöd, 14 500 kronor i instegsjobb och 12 700 kronor i nystartsjobb. För yrkesintroduktionsanställningarna är däremot beloppet mycket lägre: endast drygt 5 100 kr per månad. Kostnaderna per person inkluderar dock inte kostnader för administration eller för att anordna åtgärderna. Om dessa inkluderats hade arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning blivit betydligt dyrare i förhållande till de andra åtgärderna.

Tabell 6.3 Arbetsmarknadspolitikens kostnader, 2015

Program	Kostnad (miljoner kronor)	Månatlig ersättning eller subvention per deltagare (tusen kronor)
Program med aktivitetsstöd	19 100	
Arbetsmarknadsutbildning	898	9 200
Förberedande utbildning	562	9 201
Praktikprogram	260	7 368
Start av näringsverksamhet	191	12 300
Jobb- och utvecklingsgarantin	14 270	8 313
Jobbgarantin för ungdomar	1 896	4 521
Aktiviteter inom vägledning och platsförmedling	207	8 066
Arbetslivsinriktad rehabilitering	517	8 293
Arbetslivsintroduktion	457	7 821
Anställningsstöd och instegsjobb	3 042	
Särskilt anställningsstöd	2 367	17 604
instegsjobb	675	14 501
Nystartsjobb	6 680	12 700
YA-jobb	84	5 094
Samtliga program	30 800	

Anm: För program med aktivitetsstöd anges genomsnittlig ersättning (aktivitetsstöd och utvecklingsersättning). För anställningsstöden anges genomsnittlig lönekostnadssubvention.

Källa: Arbetsförmedlingen (2015).

6.2 Åtgärdernas effekter för inrikes respektive utrikes födda

Studier av arbetsmarknadspolitikens effekter under 1990-talet visade på en tydlig hierarki av insatser. Ju mer en insats liknade ett riktigt arbete, desto större var sannolikheten att en åtgärd skulle leda till reguljär sysselsättning. Arbetsmarknadsutbildning hade däremot ingen eller till och med negativ effekt under perioden. Sämst var dock sysselsättning i offentlig sektor (beredskapsarbete). Praktik, stöd till egenföretagande och framför allt anställningsstöd var då effektivare åtgärder för de enskilda deltagarna än arbetsmarknadsutbildning eller arbete i offentlig sektor (Calmfors med flera 2003).

Dessa slutsatser avsåg *individeffekter*. Men ett arbetsmarknadsprogram kan även ha *undanträngningseffekter*. En sådan effekt föreligger till exempel om en utbildning som höjer deltagarnas kompetens leder till att de sedan får jobb på bekostnad av andra arbetssökande. Den största risken för undanträngning gäller program som liknar ett reguljärt arbete som anställningsstöd och arbetspraktik. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder är dock i normalfallet riktade mot personer som står långt ifrån arbetsmarknaden. Om dessa tränger undan personer som står närmare arbetsmarknaden (en så kallad *substitutionseffekt*) kan det ses som mindre allvarligt eftersom personerna som trängs undan sannolikt har enklare att hitta andra jobb. Undanträngning är därför ett mindre problem om programmen omfattar personer med svag arbetsmarknadsanknytning. Om ett företag till följd av subventionen anställer samma person som det skulle ha gjort även annars (så kallad *dödviktseffekt*) innebär subventionen en onödig statsfinansiell kostnad.

Flera studier efter millennieskiftet gav en mer positiv bild av arbetsmarknadsutbildning än studier som avsåg 1990-talet.⁵ De senare studierna fann att arbetsmarknadsutbildning hade likaratade effekter som arbetspraktik eller bättre. Förbättringen verkar dock ha varit tillfällig. Sedan 2007 har arbetsmarknadsutbildningens effekt enligt gjorda studier trendmässigt försämrats. Arbetsförmedlingens årliga utvärdering tyder på att programmet idag återigen har en negativ sysselsättningseffekt. Även arbetspraktik har uppvisat försämrat resultat under samma period. Gartell med flera (2013) och Arbetsförmedlingen (2015) menar att förändringarna sannolikt förklaras av ändrade riktlinjer för insatserna i form av mer fokus på personer som står långt från arbetsmarknaden. Denna slutsats motsägs dock av den studie av Liljeberg (2016) som vi diskuterar nedan.

Kunskapen om hur programresultaten skiljer sig åt mellan olika grupper är mer begränsad. Men det finns goda skäl att anta att olika grupper av arbetslösa har olika behov av arbetsmarknadspolitiska insatser. I den allmänna debatten lyfts till

⁵ Se Forslund och Vikström (2011) för en översikt.

exempel ofta företeelsen med utlandsfödda akademiker i lågkvalificerade yrken fram som ett problem.⁶ Samtidigt vet vi att utbildningsnivån i genomsnitt är lägre för utrikes än inrikes födda.⁷ Utrikes föddas arbetslöshetsproblematik kan därför delvis antas vara annorlunda än inrikes föddas. Invandrades problem beror i högre grad på bristande språkkunskaper, lägre formell utbildningsnivå, brist på nätverk och svårigheter att bedöma kompetens. Därför bör vi vänta oss att vissa typer av åtgärder är effektivare för utrikes än inrikes födda och vice versa.

Förmedlingsinsatsernas betydelse för förbättrad matchning

Så kallade sök- och matchningsmodeller är en typ av arbetsmarknadsteori som ekonomer använder. Dessa betonar att det tar tid och resurser för anställda att hitta lämpliga jobb och för företag att fylla sina vakanser.

Ett sätt att minska sökkostnaderna är att utnyttja befintliga nätverk och kontakter. Idag förmedlas bara en mindre del av nyanställningarna av Arbetsförmedlingen eller genom platsannonser. Majoriteten av jobb förmedlas i stället genom antingen informella kanaler eller att arbetssökande kontaktar arbetsgivare direkt.⁸ Jobbsökandet underlättas därför av ett starkt nätverk. Eftersom utrikes födda och nyanlända i regel har svagare nätverk, utgör detta ett hinder för etableringen på arbetsmarknaden.⁹

Studier som undersöker diskriminering visar vidare att personer med utländskt klingande namn måste söka fler jobb än personer med svenska namn för att kallas till intervju. Enligt Carlsson och Rooth (2007) måste en person med arabiskt namn i genomsnitt söka 15 jobb för att bli kallad till lika många intervjuer som en person med svenskt namn som söker tio jobb. Diskriminering utgör därmed ytterligare ett hinder för jobbmatchningen för utrikes födda.

Ett sätt att kompensera för både bristande kontaktnät och diskriminering är förstärkt arbetsförmedling. Med detta menas dels extra och individualiserad vägledning från Arbetsförmedlingen, dels starkare incitament och mer kontroll av jobbsökande. Om hypotesen att utrikes födda generellt möter större sökfriktioner stämmer, borde förstärkt arbetsförmedling också förbättra utrikes föddas arbetsmarknadsutfall. Detta är även vad forskningen finner.

⁶Se till exempel Rudling (2016)

⁷2015 hade 36 procent av de utrikes födda arbetslösa högst förgymnasial utbildning. Det ska jämföras med cirka 27 procent av de inrikes födda (SCB 2016).

⁸Under 2009 skedde endast cirka 15 procent av externrekryteringarna med Arbetsförmedlingen eller annonsering (i tidning, på internet och så vidare) som rekryteringskanal (SCB 2010).

⁹Se till exempel Aldén och Hammarstedt (2015).

Johansson och Åslund (2006) utvärderade försöksverksamheten ”arbetsplats-introduktion för vissa nyanlända invandrare”, som genomfördes med start 2003. I praktiken innebar försöksverksamheten främst förstärkt förmedlingsverksamhet. Den kom även att omfatta deltagare som inte i strikt mening var nyanlända. Programmet resulterade främst i ökat inflöde till arbetspraktik, vilket i sin tur ökade inflödet till reguljär sysselsättning.

Svantesson och Aranki (2006) studerade de kortsiktiga sysselsättningseffekterna av olika åtgärder i de kommunala introduktionsprogrammen för nyanlända under åren 2002-2004. De fann en negativ sysselsättningseffekt – på kort sikt – av kontakt med de kommunala handläggarna. Detta verkade bero på att på att handläggarna ofta styrde de nyanlända mot utbildningsinsatser i stället för arbetsmarknadskontakter.

En försöksverksamhet för nyanlända invandrare som genomfördes inom ramen för de kommunala introduktionsprogrammen under 2006-2008 utvärderades av Andersson Joona och Nekby (2009a). Försöksverksamheten innebar att förmedlingsinsatserna för ett slumpmässigt urval av deltagare förstärktes och individualiserades, att åtgärdernas anknytning till arbetsmarknaden ökade samt att arbetsmarknadspolitiska åtgärder kombinerades med SFI (i stället för att genomföras sekventiellt). Studien fann att försöksverksamheten höjde andelen av nyanlända i osubventionerat arbete efter 15 månader med fem procentenheter.

Bennmarker med flera (2009) utvärderade en försöksverksamhet som anvisade vissa slumpmässigt utvalda arbetssökande till bemanningsföretag i stället för till handläggare på Arbetsförmedlingen. I praktiken innebar anvisning till ett bemanningsföretag förstärkt arbetsförmedling.¹⁰ Studien fann ingen generell positiv effekt men en positiv sådan just för utrikes födda arbetssökande.

Slutligen studerade Andersson Joona med flera (2016) etableringsreformen 2010 genom att jämföra de nyanländas situation året före och året för reformens genomförande. Kärnan i det etableringsuppdrag som Arbetsförmedlingen fick är upprättandet av individuella *etableringsplaner* på basis av *etableringssamtal* med de nyanlända. Etableringsplanerna löper under maximalt 24 månader och ska så långt som möjligt innehålla etableringsinsatser som anpassas efter de nyanländas individuella behov. Studien fann att sannolikheten att vara sysselsatt någon gång under det tredje året efter beviljat uppehållstillstånd ökade med 2,7 procentenheter eller 7,5 procent till följd av reformen.

¹⁰ Utvärderingen visade att arbetssökande hos privata aktörer träffade sina arbetsförmedlare oftare, deltog oftare i jobbsökaraktiviteter, gick på fler kontaktdagar och sökte fler jobb än arbetssökande hos Arbetsförmedlingen.

Sammantaget ger den svenska forskningen stöd för att utrikes födda har stor nytta av individualiserad och förstärkt förmedling. Eftersom de flesta av de ovan refererade studiernas endast redovisar effektuppskattningar för utrikes födda är det svårare att säga om utrikes födda har större nytta av dessa åtgärder än inrikes födda – något vi teoretiskt väntar oss.¹¹ Resultaten i Bennismarker med flera (2009) tyder dock på detta.

De internationella litteraturöversikterna och metastudierna pekar i samma riktning. Card med flera (2015) genomförde en metaanalys av 207 olika effektstudier. Studien tyder dels på att förstärkt förmedling och sanktioner främst har stora kort-siktiga effekter, dels att ”svaga grupper” gynnas mer än andra av sådana insatser.¹² Nekby (2008) fann – i en översikt av utvärderingar av de nordiska introduktionsprogrammen – att ökade förmedlingsinsatser hade en positiv inverkan på nyanländas arbetsmarknadsutfall. Butschek och Walters (2014) analys av 33 effektstudier av arbetsmarknadspolitiska åtgärder för invandrare tyder på detsamma, även om resultaten inte är statistiskt säkerställda.

Validering av utrikes föddas kompetenser

Ett komplement till förmedlingsinsatser är validering. Den innebär att formella och informella kvalifikationer från utlandet översätts till svenska motsvarigheter. Tanken är att många utrikes födda besitter kompetens som arbetsgivare inte kan identifiera. Validering borde därför underlätta för invandrare att signalera vilka färdigheter de har och resultera i effektivare matchning. Kapitel 5 visade emellertid att invandrare med höga prestationsnivåer i det internationella färdighetstestet PIAAC inte har några svårigheter att finna sysselsättning i Sverige. Löneskillnaden mellan inrikes och utrikes födda på en given prestationsnivå är också liten. Det tyder på att matchningen av utrikes föddas i själva verket fungerar ganska väl. Det innebär naturligtvis inte att bättre validering skulle vara verkningslös. Däremot är validering kanske inte den ”långt hängande frukt” som den ibland påstås vara.

I dagsläget är det Universitets- och högskolerådet (UHR) som har huvudansvaret för att bedöma utländska gymnasiala och eftergymnasiala utbildningar för personer som vill arbeta i Sverige. I fallet med skyddade yrkestitlar är det i stället behörig myndighet som ställer ut juridiskt bindande likvärdighetsintyg

¹¹ Hägglund (2009) utvärderade ett antal experiment med förstärkt förmedling vid Arbetsförmedlingen under 2004. Han redovisar dock inte separata skattningar för personer med inrikes respektive utrikes bakgrund. Det gjorde inte heller Liljeberg och Lundin (2010).

¹² Caliendo och Schmidl (2015) fann i en översikt av utvärderingar av europeiska program för ungdomar att förstärkt förmedling var den effektivaste åtgärden.

under förutsättning att den sökande uppfyller nödvändiga krav (exempelvis klarat yrkesprov eller arbete en provperiod). För vårdyrken är det Socialstyrelsen som är ansvarig. Från både OECD (2016) och Utbildningsdepartementet (2016) finns förslag om förändrad validering. De innebär bland annat ökad tillgång till validering, en tydligare ansvarsfördelning mellan olika aktörer och effektivare validering inom vården.

På senare år har det funnits en strävan att koppla validering bättre till integrationspolitiken. Sedan etableringsreformen ingår validering i etableringsuppdraget. Det sker både via de ovan beskrivna myndigheterna men också via Arbetsförmedlingens egna modeller för validering av yrkeskunskaper. Arbetsförmedlingen har också i uppdrag att samordna och genomföra de snabbspår för nyanlända till bristyrken som konstruerats i samarbete med arbetsmarknadens parter. Snabbspåren inkluderar både validering och överbryggande utbildning. Under 2015 bildades även Valideringsdelegationen som under åren 2015-2019 ska ”följa, stödja och driva på ett samordnat utvecklingsarbete inom valideringsområdet”.

Trots dessa satsningar är enligt IFAU (2016) det ”empiriska kunskapsunderlaget kring valideringsinsatser mycket begränsat”. Det finns inga utvärderingar av validering av utbildning eller andra kvalifikationer i Sverige. Det närmaste vi kommer är den ovan nämnda utvärderingen av etableringsuppdraget. Validering utgör dock endast en del av insatserna i etableringsuppdraget. Vi har bara identifierat en enda internationell studie som undersöker sysselsättningseffekten av validering. Brücker med flera (2015) jämförde invandrare i Tyskland med skyddade yrkestitlar som redan blivit validerade med personer som hade samma yrkesbakgrund men vars ansökan om validering ännu inte godkänts. Slutsatsen var att valideringen hade en betydande sysselsättningseffekt. Det går dock inte att dra några slutsatser från denna studie om effekterna av förbättrad validering i Sverige, eftersom möjligheten att validera skyddade yrkestitlar och högre utbildning redan är väl utbyggd. Det är inte heller troligt att Arbetsförmedlingens nya branschmodeller för validering – som berör yrken som målare, frisörer och restauranganställda – kan få lika positiva effekter som validering av en skyddad yrkestitel, eftersom den innebär att en helt ny arbetsmarknad öppnar sig för den arbetssökande.

Utbildningsinsatser

I den allra enklaste teorin med perfekt konkurrens på arbetsmarknaden innebär en minimilön över den nivå som ger marknadsjämvikt lägre sysselsättning. Det är inte lönsamt för företagen att anställa personer vars bidrag till verksamheten (produktivitet) understiger deras lönekostnad. Kapitel 5 visade att sysselsättningsnivån är ungefär densamma för inrikes och utrikes födda på alla färdighetsnivåer

utom den allra lägsta. Det tyder på att sysselsättningsgapet mellan inrikes och utrikes födda främst beror på produktivitetsskillnader. Ökade utbildningssatsningar för utrikes födda kan därmed vara ett sätt att minska sysselsättningsskillnaderna givet att utbildningen faktiskt höjer produktiviteten. Det är den väg LO (2016) förordar. En genomgång av den svenska utvärderingslitteraturen visar dock inte några klara belägg för att just arbetsmarknadsutbildning skulle vara en effektiv metod för att höja utrikes föddas produktivitet.

Richardsson och van den Berg (2001) fann i en studie av den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen under 1990-talet att effekten var noll för såväl inrikes som utrikes födda. Carling och Richardson (2004) visade att arbetsmarknadsutbildning var den näst minst effektiva åtgärden för den enskilda individen under slutet av 1990-talet. Okeke (2005) hittade däremot stora positiva effekter av arbetsmarknadsutbildningen under början av 2000-talet men ingen skillnad mellan svenska och utomnordiska medborgare. Inte heller Forslund och Nordström Skans (2006) fann några effektskillnader av arbetsmarknadsutbildning mellan utrikes och inrikes födda ungdomar. De fann däremot tecken på att arbetsmarknadsutbildning på längre sikt hade mer positiva individeffekter än arbetspraktik. På kort sikt var däremot arbetspraktik bättre. Resultatet i De Luna med flera (2008) liksom i Okeke (2005) var att den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen under början av 2000-talet hade positiva sysselsättningseffekter. De Luna med flera (2008) fann vidare att effekten var ca 30 procent större för utomnordiskt födda än inrikes födda.

De Luna med flera (2008) fann vidare att den skattade effekten blir väsentligt lägre om Arbetsförmedlingens förberedande utbildning inkluderas. En tänkbar förklaring är att den förberedande utbildningen är betydligt mindre effektiv på kort sikt. Svenska för invandrare (SFI) är ett exempel på vad som kan ingå i förberedande utbildning.¹³ Enligt Kennerberg och Åslund (2010) hade deltagare i SFI inledningsvis en lägre sysselsättningsgrad än de som valde att avstå denna utbildning. Men efter fem år försvann skillnaden och efter tio år var sysselsättningsgraden för SFI-deltagarna fem procentenheter högre.

Det är sannolikt att förberedande insatser, som SFI, främst är effektiva på längre sikt. För detta talar att förberedande utbildning i hög grad används för personer som bedöms sakna de nödvändiga grundförutsättningarna för att delta i den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen (Kullander och Wadensjö 2015). Där-

¹³ Svenska för invandrare (SFI) ingår alltid i etableringsuppdragets etableringsplaner, men arbetslösa kan även anvisas till SFI inom ramen för Arbetsförmedlingens förberedande utbildningar. Samtliga icke-nordiskt födda invandrare har rätt att delta i SFI.

för kan en långsiktig investering i humankapital, som kunskaper i svenska eller grundskolekunskaper, på sikt antas stärka sådana personer på arbetsmarknaden och därmed minska sysselsättningsgapet mellan inrikes och utrikes födda.

Liljeberg (2016) studerade arbetsmarknadsutbildningen under perioden 1999-2013 för olika deltagargrupper. Studien visade att de ovan beskrivna minskade programeffekterna av arbetsmarknadsutbildningen sedan 2007 finns kvar även när man justerar för deltagarsammansättningen. Arbetsförmedlingens (2015) förklaring till varför programeffekten minskat verkar alltså inte stämma. Studien fann att effekten minskat för samtliga deltagargrupper, inklusive utrikes födda. Trots minskningen är sysselsättningseffekten enligt studien positiv på två års sikt.

Sammanfattningsvis finns det endast begränsat stöd för att arbetsmarknadsutbildning är en effektivare åtgärd för utrikes än inrikes födda. Det finns visst stöd för att för att SFI-utbildning har stor effekt, men att effekterna främst kommer på lång sikt.

Den internationella litteraturen ger en likartad bild. Card med flera (2015) fann i sin metaanalys av arbetsmarknadsåtgärder att arbetsmarknadsutbildning främst har effekt på längre sikt men att effekten är mindre än för anställningsstöd. De skiljer dock inte mellan arbetspraktik och klassrumsutbildning. Därför är det svårt att dra några klara slutsatser. Butschek och Walters (2014) slutsats i sin metaanalys av arbetsmarknadsprogram för invandrare var däremot att arbetsmarknadsutbildning inte har någon effekt.¹⁴ Litteraturoversikterna i Nekby (2008) och Rinne (2013) pekar åt samma håll.

Praktik i privat och offentliga sektor

Ett alternativ till utbildningsåtgärder är praktik. Den innebär att den arbetslösa får praktisera på en arbetsplats men med lönekostnaden betald av Arbetsförmedlingen. Syftet med praktik är både att skapa kontakt med arbetsmarknaden och att höja deltagarens produktivitet genom *learning-by-doing*. Praktik kan ske både inom privat sektor och offentlig sektor

Svantesson och Aranki (2006) fann i sin utvärdering av de kommunala introduktionsprogrammen att arbetspraktik (tillsammans med arbetsmarknads-kontakter) hade den största betydelsen för nyanländas arbetsmarknadsutfall.¹⁵ Johansson och Åslund (2006) visade, som ovan diskuterades, att förstärkt förmedling ledde till större andel i arbetspraktik, vilket i sin tur resulterade i ökat inflöde till arbete.

¹⁴ Inte heller Butschek och Walter (2014) skiljer mellan praktik och klassrumsundervisning.

¹⁵ De andra två undersökta åtgärderna var språkpraktik och kontakt med den kommunala handläggaren.

Carling och Richardson (2004) fann att arbetspraktik var effektivare än arbetsmarknadsutbildning för både inrikes och utrikes födda. Däremot var arbetspraktik i den förstnämnda studien en sämre åtgärd än både anställningsstöd och stöd till egenföretagare. Den minst ändamålsenliga åtgärden var dock praktik i offentlig sektor. Forslund och Nordström Skans (2006) fann däremot att arbetspraktik fungerade bättre än arbetsmarknadsutbildning på kort sikt men – vilket vi diskuterat ovan – att det omvända gällde på längre sikt.

Det finns inga utvärderingar under senare år av effekterna av praktik för utrikes födda. Däremot visade Arbetsförmedlingen (2015) – vilket vi redan berört ovan – att sysselsättningseffekterna av arbetspraktik trendmässigt sjunkit för samtliga deltagare sedan 2007. Internationellt fann Butschek och Walter (2014) i sin meta-analys ingen signifikant effekt av praktik/arbetsmarknadsutbildning för personer med invandrarbakgrund. Card med flera (2015) fann däremot en effekt på lång sikt för deltagare i praktik/arbetsmarknadsutbildning. Effekten var dock mindre än effekten av anställningsstöd. Båda metastudierna fann att praktik eller subventionerad anställning i offentlig sektor har negativa sysselsättningseffekter. Mot den bakgrunden finns det anledning att vara skeptisk till om de ”moderna beredskapsjobb i staten” som regeringen planerar att införa under 2017 verkligen kan bli en effektiv åtgärd för att på sikt öka sannolikheten för reguljär anställning.¹⁶

Anställningsstöd

Tanken med anställningsstöd är att eliminera skillnaden mellan en anställds lönekostnad och dennas bidrag till verksamheten (produktivitet) med hjälp av en lönekostnadssubvention. Förhoppningen är att de som anställs med anställningsstöd på sikt kan höja sin produktivitet – så att subventionen inte längre behövs – och då övergå till en reguljär anställning. Idag är nystartsjobb, instegsjobb och särskilt anställningsstöd Arbetsförmedlingens viktigaste anställningsstöd.¹⁷

Tidigare svenska litteraturöversikter (Forslund och Vikström 2011; Eriksson 2011) har pekat på anställningsstöd som den för den enskilda individen mest effektiva arbetsmarknadsåtgärden. Carling och Richardson (2004) utvärderade samtliga åtta arbetsmarknadspolitiska program under andra halvan av 1990-talet. De fann att anställningsstöd var den mest effektiva åtgärden för såväl svenska som utländska medborgare. Andra studier – som inte särskilt studerar personer med utländsk bakgrund – har dragit liknande slutsatser.¹⁸

¹⁶ Beredskapsjobben kommer att bestå av ”samhällsnyttiga arbetsuppgifter som inte utförs idag”. Tjänsterna riktas mot arbetslösa som står långt ifrån arbetsmarknaden och ska kunna innehas i högst två år.

¹⁷ Dessa anställningsstöd beskrivs mer utförligt i avsnitt 7.1.

¹⁸ Se till exempel Forslund med flera (2004).

Samtliga studier gäller dock anställningsstöd som inte längre finns. För instegsjobb, nystartsjobb och särskilt anställningsstöd saknas det i stort sett effektutvärderingar. Ett undantag är Liljeberg med flera (2012) som utvärderade nystartsjobben. De fann att flödet till arbete (inklusive nystartsjobb) ökade med 17 procent efter tolv månaders arbetslöshet – den tidpunkt då en arbetslös blir kvalificerad till nystartsjobb – samt att nystartsjobbarna har högre sysselsättning även efter subventionstidens slut. Ett annat resultat var att upp till 63 procent av nystartsjobben trängde undan reguljära anställningar som annars skulle ha skapats för långtidsarbetslösa. Studien fann inga signifikanta skillnader mellan inrikes och utrikes födda. För nyanlända kan varken nystarts- eller instegsjobben utvärderas. Problemet har noterats av Statskontoret (2011) och Riksrevisionen (2013) och beror på stödets utformning som en rättighet för alla nyanlända. Det innebär att det inte finns någon kontrollgrupp av icke stödberättigade nyanlända att jämföra med.

En variant av anställningsstöd är stöd till eget företagande. Vissa grupper av utrikes födda är överrepresenterade bland egenföretagare i Sverige. Ibland förekommer i debatten uppfattningen att ökat egenföretagande är nyckeln till bättre integration.¹⁹ Carling och Gustafsson (2002) studerade effekten av det som idag kallas för *Stöd till start av näringsverksamhet*.²⁰ De fann att stödet för svenska medborgare har mer positiva sysselsättningseffekter än anställningsstöd. För utländska medborgare fann de däremot ingen skillnad mellan programeffekterna. Riksrevisionen (2012) fann ett liknande resultat för perioden 2003-2010. Enligt denna studie gav stöd till start av näringsverksamhet en positiv sysselsättningseffekt för utrikes födda, men den var mindre än för inrikes födda.

Avsaknaden av senare utvärderingar gör det svårt att uttala sig om anställningsstödens sysselsättningseffekter. Men inget tyder på att de nuvarande anställningsstöden fungerar sämre än de tidigare. Sannolikt har anställningsstöd fortfarande de starkast positiva sysselsättningseffekterna för den enskilda individen. Däremot har anställningsstöd stora undanträngningseffekter. Om stöden riktas till de personer som har svagast ställning på arbetsmarknaden behöver det dock inte vara problematiskt. Eftersom den reform av nystartsjobben som regeringen signalerade i budgetpropositionen för 2017 syftar till att öka stödets inriktning mot svaga grupper kommer de negativa undanträngningseffekterna sannolikt att minska. Reformen innebär att subventionen för nyanlända och långtidsarbetslösa ökar, medan stödet för dem med kortare arbetslöshetstider minskar.²¹

¹⁹Se till exempel Ben Salem Dynehäll (2016)

²⁰Under 1990-talet kallades programmet Starta-eget-bidrag.

²¹Förändringarna beskrivs mer ingående i avsnitt 7.1.

Också den internationella forskningslitteraturen drar i regel slutsatsen att anställningsstöd är en effektiv åtgärd för den enskilda individen. Nekby (2008) fann i sin översikt av nordiska introduktionsprogram att anställningsstöd hade den största positiva effekten på nyanländas arbetsmarknadsutfall. Rinne (2013) visade att arbetsmarknadsnära program som praktik och anställningsstöd hade störst sysselsättningseffekt för invandrare. Enligt den internationella metaanalysen i Butschek och Walter (2014) hade endast anställningsstöd en statistiskt säkerhetsställd positiv effekt på utrikes föddas arbetsmarknadsutfall.

6.3 Slutsatser

Det finns flera svårigheter med att från utvärderingslitteraturen dra allmängiltiga slutsatser. För det första utvärderar många studier bara effekterna av en åtgärd. För det andra utvärderar de ofta bara effekten för en grupp. Detta gör det svårt att dra slutsatser om åtgärdernas relativa effektivitet liksom om skillnader i relativ effektivitet mellan olika deltagargrupper. Likväl kan vissa slutsatser dras:

- ◆ Både den svenska och den internationella forskningen pekar på betydelsen av anställningsstöd för invandrades integration på arbetsmarknaden. Eftersom sysselsättningsgapet mellan utrikes och inrikes födda i hög grad verkar bero på skillnader i produktivitet är det en rimlig slutsats. En risk med stora anställningsstöd är dock att de tränger undan reguljära anställningar: antingen för de personer som får stödet eller för andra arbetstagare.
- ◆ Ett alternativ till att kompensera låg produktivitet med statliga lönekostnads-subventioner är uppkvalificering genom arbetsmarknadsutbildning. Undanträngningseffekten skulle då minska. Svensk arbetsmarknadsutbildning verkar dock idag fungera dåligt för alla grupper. Vidare saknas starka belägg från både den svenska och den internationella forskningen för att arbetsmarknadsutbildning skulle vara en särskilt lämplig åtgärd för utrikes födda.
- ◆ Arbetspraktik tycks vara ett mer effektivt program än arbetsmarknadsutbildning och den bör ha mindre undanträngningseffekter än anställningsstöd. Sysselsättningseffekterna för individen av arbetspraktik har dock minskat över tiden och de tycks vara mindre än för anställningsstöd. Anställningsstöd förblir därmed det arbetsmarknadspolitiska program som verkar ha bäst förutsättningar att hantera integrationsutmaningarna även om de medför stor undanträngning. Om den sker på bekostnad av personer med en starkare ställning på arbetsmarknaden behöver det emellertid inte vara något allvarligt problem.

- ♦ Vidare finns starka belägg för att förstärkta förmedlingsåtgärder, särskilt för nyanlända, har betydande positiva effekter. Genom intensifierad förmedling kan arbetsmarknadspolitiken kompensera för både nyanländas bristande nätverk och diskriminering. Flera reformer för att förbättra Arbetsförmedlingens matchningsarbete har dock redan genomförts och frågan är hur många lågt hängande frukter som finns kvar.
- ♦ Kunskapen om sysselsättningseffekterna av validering av invandrades tidigare kvalifikationer är begränsad. Den tyska forskning vi refererat tyder dock på att förbättrad validering bör ha positiva effekter, även om analysen i kapitel 5 visar att svensk arbetsmarknad redan idag belönar utrikes föddas färdigheter relativt väl.
- ♦ Slutligen tyder mycket lite på att regeringens nya extratjänster och beredskap-sjobb som båda ligger inom offentlig sektor kommer att ha positiva sysselsätt-nings effekter på längre sikt. Erfarenheterna från såväl svensk som utländsk forskning visar generellt på negativa sysselsättningseffekter av praktik och an-ställningsstöd i offentlig sektor.

Det finns således anledning att tro att anställningsstöd riktade mot nyanlända och utrikes födda är den mest effektiva åtgärden för att öka dessa gruppers sysselsätt-ning. Som vi diskuterat ovan finns i dagsläget ett flertal sådana stöd i Sverige. Nästa kapitel diskuterar dessa närmare och redogör bland annat för resultaten från en egen enkät om arbetsgivarnas syn på anställningsstöd.

Referenser

- Aldén, L. och Hammarstedt, M. (2015) "Utrikes födda på 2000-talets arbetsmarknad – en översikt och förklaringar till situationen", *Ekonomisk Debatt* nr 3.
- Andersson Joona, P., Wennemo Lanninger, A. och Sundström, M. (2016), Etableringsreformens effekter på de nyanländas integration. Slutrapport, Stockholms universitet, Linnécentrum för integrationsstudier.
- Andersson Joona, P. och Nekby, L. (2009), "Kan introduktionsprogrammen förbättras?", *Ekonomisk Debatt* nr 6.
- Arbetsförmedlingen (2015), Arbetsmarknadsrapport 2015, Stockholm.
- Bennmarker H., Grönqvist, E., och Öckert, B. (2009), Betalt efter resultat, utvärdering av försöksverksamhet med privata arbetsförmedlingar, Rapport 2009:23, IFAU, Uppsala.
- Ben Salem Dynehäll, M. (2015), "Så förbättras integrationen", *Göteborgs-Posten*, 20 augusti.
- Brücker, H., Glitz, A., Lerche, A. och Romiti, A. (2015), Occupational Recognition and Immigrant Labor Market Outcomes, Working Paper, Universitat Pompeu Fabra.
- Butschek, S. och Walter, T. (2014), "What Active Labour Market Programmes Work for Immigrants in Europe? A Meta-Analysis of the Evaluation Literature", *IZA Journal of Migration* 3.
- Caliendo, M. och Schmidl, R. (2015), "Youth Unemployment and Active Labor Market Policies in Europe", *IZA Journal of Labor Policy* 5.
- Calmfors, L., Forslund, A. och Hemström, M. (2002), Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?, Rapport 2002:8, IFAU, Uppsala.
- Card, D., Kluve, J. och Weber, A. (2015), What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations, NBER Working Paper No. 21431
- Carling, K., och Gustafson, L. (2000) "Starta eget-bidrag eller rekryteringsstöd. Vilket är effektivast?", *Arbetsmarknad & Arbetsliv* 6.
- Carling, K. och Richardson, K. (2004), "The Relative Efficiency of Labor Market Programs: Swedish Experience from the 1990's", *Labour Economics* 11.
- Carlsson, M. och Rooth, D.O. (2015) "Etnisk diskriminering på svensk arbetsmarknad – resultat från ett fältexperiment", *Ekonomisk Debatt* nr 3.
- De Luna, X., Forslund, A. och Liljeberg, L. (2008), Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002-04, Rapport 2008:1, IFAU, Uppsala.
- Eriksson, S. (2010), "Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden" i *Vägen till arbete - Arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration*, Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2011, SOU 2010:88.
- Forslund, A., Johansson, P. och Lindqvist, L. (2004), Anställningsstöd – en väg från arbetslöshet till arbete?, Rapport 2004:17, IFAU, Uppsala
- Forslund, A. och Vikström, J. (2011), Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt, Rapport 2011:7, IFAU, Uppsala.

- Forslund, A. och Nordström Skans, O. (2006), (Hur) hjälps ungdomar av arbetsmarknads-politiska program för unga?, Rapport 2006:5, IFAU, Uppsala.
- Gartell, M., Gerdes, C. och Nilsson, P. (2013), Programeffekter 1996–2010, Working Paper 2013:1, Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Hägglund, P. (2009), Effekter av intensifierade förmedlingsinsatser vid Arbetsförmedlingen – erfarenheter från randomiserade experiment, Rapport 2009:15, IFAU, Uppsala.
- IFAU (2016), Validering med mervärde, Remissvar 2016-09-09, dnr 137/2016.
- Johansson, P. och Åslund, O. (2006), Arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare – teori, praktik och effekter, Rapport 2006:6, IFAU, Uppsala.
- Kullander, M. och Wadensjö, E. (2015), Arbetsmarknadsutbildning i Norden: Studie om de nordiska systemen för arbetsmarknadsutbildning för arbetslösa, TemaNord, Nordiska Ministerrådet.
- Kennerberg, L. och Åslund, O. (2010), SFI och arbetsmarknaden, Rapport 2010:10, IFAU, Uppsala.
- Liljeberg, L. (2016), Effekter för olika deltagargrupper inom arbetsmarknadsutbildningen?, Rapport 2016:20, IFAU, Uppsala.
- Liljeberg, L., Sjögren, A. och Vikström, J. (2012), Leder nystartsjobben till högre sysselsättning?, Rapport 2012:6, IFAU, Uppsala.
- Liljeberg, L. och Lundin, M. (2010), Jobbnätet ger jobb: effekter av intensifierade arbets-förmedlingsinsatser för att bryta långtidsarbetslöshet, Rapport 2010:2, IFAU, Uppsala
- Nekby, L. (2008) "Active Labor Market Programs for the Integration of Youths and Im-migrants into the Labor Market: the Nordic Experience", *Macroeconomía del Desarrollo* 73, Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- LO (2016), Kunskapsklyftor raserar svenska modellen, Enheten för ekonomisk politik och arbetsmarknad, Stockholm.
- OECD (2016), Working Together: Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Sweden, Paris.
- Okeke, S. (2005), "Arbetsmarknadsutbildningens effekter för individen", *Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik*, Ura 2005:6, Ams.
- Richardson, K. och van den Berg, G.J. (2001), "The Effect of Vocational Employment Training on the Individual Transition Rate from Unemployment to Work", *Swedish Economic Policy Review* 8.
- Rinne, U. (2013), "The Evaluation of Immigration Policies" i Constant, A.F. och Zimmermann K.F, (red.) *International Handbook on the Economics of Migration*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, and Northampton, USA.
- Riksrevisionen (2012), Etablering genom företagande – är statens stöd till företagare effektiva för utrikes födda?, Rapport 2012:26.
- Riksrevisionen (2013), Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?, Rapport 2013:17.
- Rudling, M. (2016), "Ska vi tvinga läkare att köra taxi igen?", *Aftonbladet*, 10 maj.

SCB (2010), Rekryteringsstatistik från AKU, Arbetsmarknads- och utbildningsstatistik, 2010:2.

SCB (2016), Arbetskraftsundersökning, Statistiskdatabasen, 12 januari 2017, http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__AM__AM0401__AM0401R/NAKU-BeflNrUtrJmfAr/?rxid=819cef50-434b-417c-b577-9faf050fe8e6.

Svantesson, E. och Aranki, T. (2006), Do Introduction Programs Affect the Probability of Immigrants Getting Work?, Working Paper 3, Handelshögskolan, Örebro universitet.

Statskontoret (2011), Subventionerade anställningar – En kartläggning, Rapport 2011:34, Stockholm.

Utbildningsdepartementet (2016), Validering med mervärde, Ds 2016:24.

7 Användning av och attityder till anställningsstöd

Enligt kapitel 6 finns det skäl att tro att anställningsstöd för nyanlända, andra utrikes födda och långtidsarbetslösa är mer effektiva än andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder för att öka dessa gruppers sysselsättning. Detta kapitel fördjupar diskussionen av anställningsstöden. Avsnitt 7.1 redogör för de olika stöden och deras användning. Avsnitt 7.2 redovisar en enkätstudie av företagens erfarenheter av och attityder till de existerande anställningsstöden.

7.1 Existerande anställningsstöd

Som vi diskuterat ovan finns flera olika anställningsstöd. De mest använda är nystartsjobb, instegsjobb och särskilt anställningsstöd.

Nystartsjobb, instegsjobb och särskilt anställningsstöd

Nystartsjobb riktas till personer som varit borta från arbetsmarknaden en längre tid (minst tolv månader) och nyanlända invandrare. Tidigare motsvarade stödet två arbetsgivaravgifter (upp till en månadslön på 22 000 kronor) och utgick för lika lång tid som den nyanställda hade varit utan arbete eller maximalt 5 år (10 år för personer äldre än 55 år). Regeringen har nu fattat beslut om förändringar. Subventionen ska sänkas till motsvarande en arbetsgivaravgift för personer som varit arbetslösa i mer än ett år men mindre än två år. För personer som varit arbetslösa mellan två och tre år ska subventionen förbli motsvarande två arbetsgivaravgifter, medan den ska höjas till motsvarande 2,5 arbetsgivaravgifter för dem som varit arbetslösa i mer än tre år och för nyanlända. Stödet kan i fortsättningen utgå i som längst två år. Förändringarna syftar till både att minska kostnaderna och att fokusera mer på dem som står längst från arbetsmarknaden. Detta är rimligt i en högkonjunktur då de reguljära nyanställningarna blir fler, samtidigt som arbetsmarknaden hotar att bli allt mer tudelad när nyanlända träder in på den.

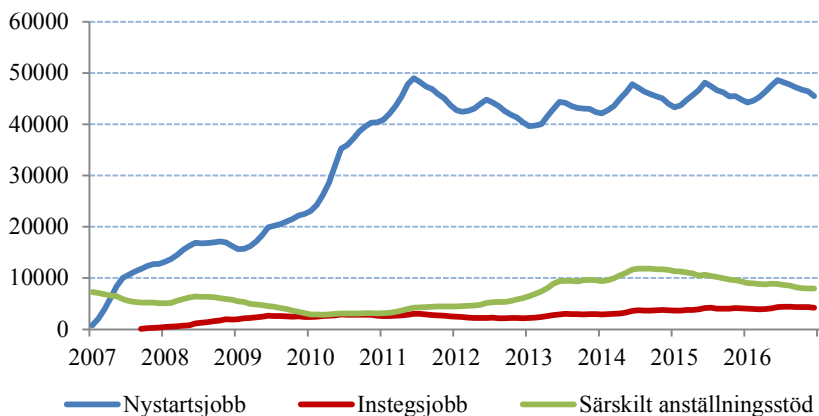
Integsjobb kan fås av nyanlända invandrare (uppehållstillstånd i högst tre år). Subventionen till arbetsgivaren är 80 procent av lönekostnaden (högst 800 kronor per dag). Stödet utgår i som längst ett år för heltidsanställd och två år för halvtidsanställd. Anställningen ska vara knuten till svenskundervisning genom SFI. Jobbet ska även innehålla handledande inslag.

Särskilt anställningsstöd riktas till personer som har deltagit i jobb- och utvecklingsgarantin i minst sex månader (och därmed i regel varit arbetslösa i minst cirka 20 månader). Subventionen är 85 procent av lönekostnaden (dock högst 890 kronor per dag) och kan erhållas i ett år med möjlighet till förlängning i ytterligare ett år.

För samtliga tre ovan beskrivna anställningsstöd krävs lön enligt rådande kollektivavtal i branschen.

Figur 7.1 visar antalet anställda med de tre ovan beskrivna stöden sedan 2007. De sammanlagda anställningarna med stöd har sedan 2011 pendlat mellan 50 000 och 60 000 per månad. Nystartsjobbare utgör den i särklass största kategorin, medan instegsjobbare är den minsta. Vid utgången av december 2016 hade 2 300 nyanlända nystartsjobb och 2 600 instegsjobb. Att instegsjobben inte har större omfattning kan tyckas märkligt då subventionsgraden är högre än för nystartsjobb. En förklaring kan vara att det låga subventionstaket för instegsjobben innebär att skillnaden i subvention inte blir så stor, samtidigt som kraven på handledning och utrymme för SFI-undervisning faller bort på nystartsjobben.¹ Dessutom kvalificerar nystartsjobb, till skillnad från instegsjobb, till arbetslöshetsersättning, vilket kan göra dem mer attraktiva för både arbetstagare och kommunala arbetsgivare.² För de senare innebär nystartsjobben att de inte behöver betala ut försörj-

Figur 7.1 Kvarstående personer i nystartsjobb, instegsjobb och med särskilt anställningsstöd vid månadens slut



Källa: Arbetsförmedlingen.

¹Vid taket för nystartsjobb (22 000 kr i månaden) fick arbetsgivaren en månatlig subvention på 13 825 kr enligt de gamla reglerna. För en instegsjobbare med samma lön är subventionen 16 800 kr, det vill säga endast cirka 3 000 kr högre.

²Detta har diskuterats av bland andra Riksrevisionen (2013).

ningsstöd vid framtida arbetslöshet, utan denna kostnad skjuts över på staten som finansierar a-kassorna.

Eftersom regeringen planerar att under 2017 höja subventionen i nystartsjobb för nyanlända kan nystartsjobben för dessa antas öka i förhållande till instegsjobben. Då syftet med instegsjobben är introduktion på arbetsmarknaden parallellt med språkstudier – vilka är viktiga för den långsiktiga etableringen på arbetsmarknaden – vore en sådan utveckling olycklig.³ Detta illustrerar problemet med olika anställningsstöd som inte utgör ett logiskt sammanhängande system.⁴ En möjlighet kunde vara att höja subventionsgraden för instegsjobb, en annan att knyta nystartsjobb för nyanlända till språkstudier.

Övriga anställningsstöd

Utöver de tre ovan beskrivna anställningsstöden finns även yrkesintroduktionsanställningar (YA-jobb), traineejobb och extratjänster. I december 2016 hade dessa en sammanlagd volym på cirka 2 900 anställda.

YA-jobb kan komma i fråga för ungdomar (15–24 år) som saknar erfarenhet av ett yrke eller har varit arbetslösa i minst 90 dagar samt för nyanlända och långtidsarbetslösa (arbetslösa längre än ett år). Anställningen ska innehålla utbildning och handledning under minst 15 procent av tiden. Subventionen motsvarar arbetsgivaravgiften samt ersättning för handledning och utgår i minst sex, och högst tolv, månader. En förutsättning för stöd är att arbetsgivaren omfattas av ett centralt kollektivavtal om YA-jobb eller ett hängavtal till ett sådant avtal. Lönen motsvarar minst 75 procent av heltidslönen i kollektivavtalet beroende på hur stor del av anställningen som utgörs av utbildning (15–25 procent).

Traineejobben riktar sig till unga i åldern 20–24 år som varit arbetslösa i minst tre månader eller personer som fyllt 25 och varit arbetslösa i minst tolv månader. Även nyanlända och personer som deltar i etableringsuppdraget är kvalificerade. Traineejobb finns i välfärdssektorn samt i regionalt (av Arbetsförmedlingen) definierade bristyrken. Anställningen innebär arbete upp till 50 procent med kollektivavtalsenlig lön samt gymnasiestudier på minst 25 procent inom yrkesområdet. Arbetsgivaren får 85 procent av lönekostnaden eller maximalt 510 kr per arbetad dag om anställningen är i välfärdssektorn. Är anställningen i bristyrken erhåller arbetsgivaren 50 procent av lönekostnaden eller maximalt 300 kr per arbetad dag. Traineejobben kan innehas i upp till tolv månader. I välfärdssektorn kan de förlängas i ytterligare tolv månader.

³Se kapitel 5 för en mer djupgående diskussion om språkkunskaper och arbetsmarknadsanpassning.

⁴Se Arbetsförmedlingen (2016).

Extratjänsterna är avsedda för personer som har deltagit i jobb- och utvecklingsgarantin i minst 450 dagar. Tanken är att extratjänsterna ska ersätta jobb- och utvecklingsgarantins tidigare sysselsättningsfas med jobb i skola, vård, omsorg och offentlig förvaltning. Anställningen innebär kollektivavtalsenlig lön och varar i upp till tolv månader med möjlighet till tolv månaders förlängning. En subvention på 100 procent av lönekostnaden eller maximalt 990 kr per arbetad dag utgår till arbetsgivaren. Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2017 att 5 000 ”moderna beredskapsjobb” ska tillskapas i staten fram till 2020. Beredskapsjobben bygger på extratjänsterna och innebär inte någon ny stödform.

Ursprungligen knöts stora förhoppningar till YA-jobben (som infördes för ungdomar 2014), eftersom de kombinerar sysselsättning på kort sikt med utbildning som på lång sikt kan trygga både de anställdas etablering på arbetsmarknaden och näringslivets kompetensförsörjning. Alliansregeringens mål var att anställningsformen efter tre år skulle omfatta 7 000 personer och på sikt 30 000. Men i december 2016 fanns bara 800 YA-jobb (varav 8 procent avsåg utrikes födda) på YA-jobb. En förklaring till den låga volymen kan vara anställningsformens komplexitet (Calmfors 2016; Statskontoret 2016): eftersom villkoren ser olika ut i olika branschavtal är de svåra att sätta sig in i för den enskilda arbetsförmedlaren. De administrativa kraven på arbetsgivare att utarbeta utbildningsplaner som sedan ska följas upp är också stora. Till komplexiteten bidrar också att anställningarna måste godkännas av både Arbetsförmedlingen och partsammansatta yrkesnämnder.⁵

Problemet med YA-jobben verkar vara deras dubbla syfte: att dels fungera som ett ”vanligt arbetsmarknadsprogram”, dels vara ett sätt för parterna att säkra kompetensförsörjningen på branschnivå. Det är därför osannolikt att YA-jobben kommer att få någon större betydelse.

7.2 Vår arbetsgivarenkät

En relevant fråga är varför arbetsgivarna inte använder anställningsstöden i större utsträckning, det vill säga varför *take-up rates* inte är högre. Olika förklaringar brukar framföras.⁶ En är att anställningsstöden i sig kan verka stigmatiserande genom att peka ut personer som kan anställas med hjälp av dem som ”problemfall”.

⁵YA-jobben har hittills främst utnyttjats av branscher som redan tidigare hade liknande lärlingsanställningar: elbranschen och bilindustrin (Volvo). Det betyder att undanträngningseffekterna är mycket stora (Konjunkturinstitutet 2016).

⁶Se till exempel Arbetsförmedlingen (2016), Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016), Calmfors (2016) och Björklund (2016).

En annan möjlig förklaring är att stöden och kontakterna med Arbetsförmedlingen upplevs som krångliga. Mängden stödformer gör det också svårt för alla – arbetsgivare, arbetsförmedlare och arbetssökande – att hålla reda på ”vad som gäller”. Ytterligare förklaringar kan vara att stöden är temporära och därför inte kompenseras för eventuellt permanent låg produktivitet hos anställda. Vidare kan det finnas en osäkerhet hos arbetsgivare om huruvida nya politiska beslut kan ändra villkoren. Slutligen kanske vissa arbetsgivare har en principiellt negativ attityd till subventioner.

Forskningen om hur olika arbetsmarknadsprogram påverkar deltagarnas framtida sysselsättning och inkomster är omfattande. Men vi vet mindre om varför arbetsgivare använder eller inte använder sig av stöden. Det speglar förmodligen det generella problemet att arbetsmarknadspolitikens fokus i allt högre grad blivit att hjälpa de arbetssökande snarare än att ge service till arbetsgivarna. Dessvärre minskar den bristande arbetsgivarorienteringen sannolikt politikens effektivitet när det gäller att främja sysselsättningen.⁷

Under senare år har det dock gjorts två studier av svenska arbetsgivares användning av och inställning till anställningsstöden: Statskontoret (2011) och Behrenz med flera (2015). Den senare studien, som gjordes på uppdrag av Arbetsmarknadsdepartementet, är den mest ambitiösa. Den använder flera olika metoder: analys av registerdata, en enkät till både arbetsgivare som utnyttjat och arbetsgivare som inte utnyttjat anställningsstöd samt intervjuer med ett mindre urval av arbetsgivare. Studien drar flera slutsatser. Arbetsgivare som använt anställningsstöd är i regel nöjda med anställningarna. Tidigare användning av anställningsstöd innebär därför ofta att man anställer igen med stöd. Förvånansvärt många arbetsgivare känner inte till möjligheterna att anställa med sådana subventioner. En viktig faktor för att utnyttja anställningsstöden mer skulle vara möjligheter att få pröva berörda personer innan en ”normal” subventionerad anställning kommer till stånd.

Även Statskontorets enkät visar att många arbetsgivare inte är medvetna om möjligheterna till anställningsstöd. Bättre information skulle göra anställningar med stöd mer intressanta för många arbetsgivare. Enligt denna enkät spelar stödets storlek inte någon större roll för anställningsbesluten utan det handlar främst

⁷ Ökad användning av anställningsstöd behöver inte alltid vara önskvärd. Det finns inget positivt från sysselsättningssynpunkt med högre take-up rates som beror på dödviktseffekter, det vill säga att samma personer anställs med stöd som skulle ha anställts även utan stöd. Däremot har sådana anställningar en statsfinansiell kostnad. Substitutionseffekter, det vill säga att andra personer anställs med hjälp av stöd än som annars skulle ha skett, kan ha positiva långsiktiga sysselsättningseffekter om de som anställs står längre från arbetsmarknaden än de som trängs undan (se avsnitt 6.2). Det är förstas odelat positivt från sysselsättningssynpunkt om anställningsstöd leder till att arbetsgivare anställer fler personer än annars. Vårt implicita antagande ovan är att de positiva effekterna av anställningsstöd dominerar och att en ökad användning därför är eftersträfvansvärd.

om kompetensen hos de sökande. En avsevärt större andel av de företag som tidigare utnyttjat anställningsstöd än av dem som inte gjort det kunde tänka sig att göra subventionerade anställningar i framtiden.

Utformningen av vår enkät

För att ytterligare belysa arbetsgivarnas användning av anställningsstöd har vi gjort en egen enkät. Den genomfördes av Demoskop som en webbenkät till privata företag med minst en anställd.⁸ Urvalet till undersökningen hämtades från Marknadsinformation i Sverige AB som har register över företag där man har tillgång till e-postadress till vd eller motsvarande och bestod av 48 726 företag. Den totala populationen av företag är enligt SCB drygt 312 000. Jämfört med populationen är mindre företag underrepresenterade och större företag överrepresenterade i urvalet. Även en del branscher är under- respektive överrepresenterade.

Frågeformuläret bestod av 34 frågor och innehöll två ”spår”: ett för företag som anställt med anställningsstöd under de tre senaste åren och ett för dem som inte gjort det. Som mest besvarades 24 frågor beroende på vilket spår som gällde och hur man svarade på tidigare frågor. Företag som anställt flera personer med stöd ombads att svara angående den sist anställda.

Enkäten skickades till samtliga företag i urvalet under perioden 12-28 september 2016. Efter tre påminnelser svarade 7 161 företag, vilket gav en svarsfrekvens på cirka 15 procent. En bortfallsanalys visade inte på några signifikanta skillnader mellan dem som svarat och dem som inte svarat i fråga om företagsstorlek, omsättning eller region (län). Däremot fanns det betydande skillnader i svarsfrekvens mellan en del branscher. För att hantera problem med både registrets representativitet och bortfallet har resultaten vägts så att de speglar den totala populationen. Vägningen korrigerar således både för sammansättningskillnader mellan det använda registret och populationen och för skillnader i svarsfrekvens.

Användningen av anställningsstöd

Av de företag som svarade hade 28,7 procent (vägt) och 35,9 procent (ovägt) använt anställningsstöd. Majoriteten av svar var alltså från företag som *inte* använt anställningsstöd. Av dem som gjort det hade merparten (58,5 procent vägt och 48,4 procent ovägt) gjort endast *en* anställning med stöd under de tre senaste åren.

Tabell 7.1 visar vilka kategorier av arbetstagare som anställdes med stöd.⁹ Eftersom stöden i första hand utgår för långtidsarbetslösa är det föga förvånande denna

⁸Se Demoskop (2016) för en mer utförlig redovisning av hur enkäten genomfördes.

⁹De olika kategorierna utesluter inte varandra. En långtidsarbetslös kan till exempel vara en tidigare anländ invandrare.

kategori som dominerar. Utrikes födda utgör knappt 19 procent av (de vägda) svaren. (Vi redovisar i fortsättningen endast vägda svar.) Något fler svar avser tidigare anlända invandrare än nyanlända.¹⁰

Tabell 7.1 Kategorier av arbetssökande som anställts med stöd, procent

	Svarsandel
Långtidsarbetslös (arbetslös minst 6 månader)	60,9
Nyanländ invandrare (uppehållstillstånd under högst tre år)	8,2
Tidigare anländ invandrare (uppehållstillstånd under mer än tre år eller svensk medborgare)	10,4
Ungdom (högst 26 år)	19,2
Annan	16,6
Vet ej	2,6

Vi kompletterade uppgifterna i tabellen – liksom uppgifterna i andra motsvarande tabeller – med regressioner där vi undersökte hur svaren beror på olika faktorer som andel tidigare anställda som är utrikes födda, personalens utbildning, region, bransch, vd:s eller motsvarandes kön och företagets storlek. Regressionerna kommenteras ibland i texten men rapporteras inte. De finns tillgängliga på rådets hemsida. Ett resultat från regressionsanalysen i anslutning till Tabell 7.1 är att företagen i högre grad anställde både nyanlända och tidigare anlända invandrare ju större andel av de redan anställda som var utrikes födda.

Det framgår av Tabell 7.2 att den vanligaste formen av anställningsstöd i enkät-svaren är nystartsjobb. Men särskilt anställningsstöd är nästan lika vanligt. Eftersom det totala antalet nystartsjobb i ekonomin är cirka fem gånger större än antalet jobb med särskilt anställningsstöd (cirka 50 000 mot cirka 10 000), betyder det att de förra är kraftigt underrepresenterade i våra enkätsvar. Vi har ingen entydig förklaring. Benämningen ”särskilt anställningsstöd” kan dock eventuellt ha fått fler svarande som utnyttjat denna stödform att associera till anställningsstöd än fallet varit för nystartsjobb. En annan möjlighet är att nystartsjobben kan vara mer långvariga än jobb med särskilt anställningsstöd, vilket kan innebära fler sådana nyanställningar under den treårsperiod vi frågat om. Det är också tänkbart att arbetsgivare som använt särskilt anställningsstöd har en högre svarsfrekvens därför

¹⁰Totalt hade vi 282 svar från företag som anställt nyanlända och 347 svar från företag som anställt tidigare anlända invandrare, medan antalet svar från företag som anställt en långtidsarbetslös person var 1 548. Resultaten bör därför tolkas med större försiktighet när de avser invandrare än när de avser långtidsarbetslösa i allmänhet.

att de är socialt mer ansvarstagande (se diskussionen nedan i anslutning till Tabell 7.4).

En omdiskuterad fråga är i vilken grad anställningar med stöd tränger undan reguljära anställningar. Enligt Tabell 7.3 är *dödviktseffekten* 10,9 procent, det vill säga i så många fall skulle samma person ha anställts även utan stöd. I 22,7 procent av fallen skulle en annan person ha anställts utan stöd (*substitutionseffekten*). I cirka 55 procent av fallen uppger företagen att en anställning med stöd inneburit att de anställt en person mer än som annars skulle ha skett. Eftersom det ligger i arbetsgivarnas intresse att få anställningsstöd, kan en del tänkas uppge att stödet lett till fler anställningar även när så inte är fallet. Siffran på hur många som tillskapat nya jobb på grund av anställningsstödet bör därför ses som en övre gräns. Den ligger dock inom det intervall som tidigare enkäter funnit.¹¹ En intressant observation är att anställningar av nyanlända i större utsträckning än anställningar av andra kategorier enligt svaren ska ha inneburit fler anställningar än man annars skulle ha gjort. Enligt vår regressionsanalys har särskilt anställningsstöd signifikant mindre undanträngningseffekter än nystartsjobben.

Det finns flera tänkbara motiv för att företag använder anställningsstöd. Ett skäl kan vara att man permanent vill sänka lönekostnaderna genom att göra subventionerade i stället för reguljära anställningar. Andra möjliga motiv är att man temporärt vill sänka lönekostnaden medan en nyanställd lärs upp eller att man vill ha kompensation, i form av en lägre lönekostnad under en provperiod, för risken att man gjort en felanställning. Ett ytterligare motiv kan vara en önskan om att ta ett socialt ansvar genom att anställa en person som har svårt att ta sig in på arbetsmarknaden. Enligt Tabell 7.4 är just sådant socialt ansvarstagande den vanligaste anledningen: drygt två tredjedelar av företagen anger det motivet. Finansiering av en upplärningsperiod och minskat risktagande anges båda av cirka en tredjedel. Däremot är det få företag som enligt enkäten permanent försöker ersätta reguljär arbetskraft med subventionerad sådan. Svaren här bör förstås tolkas med försiktighet: det finns sannolikt en tendens att uppge skäl som är socialt acceptabla (*social desirability bias*).¹² Enligt våra regressionsanalyser är det framför allt företag vilka använt särskilt anställningsstöd som sett en stödanställning som en social insats. De branscher där motivet socialt ansvarstagande verkar ha spelat störst roll är handel, hotell- och restaurangverksamhet, transport och magasinering, utbildning, vård- och omsorg samt kultur, nöje och fritid.

¹¹ Se till exempel Calmfors med flera (2002) och Riksrevisionen (2006).

¹² Se till exempel Lundborg och Skedinger (2016).

Tabell 7.2 Användningen av olika anställningsstöd i enkäten, procent

	Svarsandel
Nystartsjobb	37,1
Instegsjobb	5,8
Särskilt anställningsstöd	34,1
Yrkesintroduktionsanställning	3,5
Annat	9,7
Vet ej/Ej svar	9,7

Tabell 7.3 Innebörden av anställning med stöd, procent

	Svarsandel
Anställning av samma person som annars	10,9
Anställning av en annan person än annars	22,7
En person mer än man annars skulle ha gjort	55,3
Vet ej/Ej svar	11,1

Tabell 7.4 Motiv för att använda anställningsstöd, procent

	Svarsandel
Det är ett sätt att sänka lönekostnaderna genom att ersätta reguljära anställningar med subventionerade anställningar	9,5
Det är ett sätt att temporärt sänka lönekostnaden i syfte att finansiera den nyanställdas upplärningsperiod	35,3
Det är ett sätt att sänka lönekostnaden under en provperiod för den anställda, innan denna visat vad den "går för"	32,8
Det är ett sätt för företaget att ta ett socialt ansvar genom att anställa en person som står långt ifrån arbetsmarknaden	67,4
Annat motiv	9,3
Ej svar	1,0

På grund av frågornas olika utformning går det inte att direkt jämföra våra resultat avseende företagens motiv för att använda anställningsstöd med dem i Behrenz med flera (2015). De senare fann emellertid att ”lönesubventionens omfattning i pengar” var viktigare än att man ”ville stödja någon som var berättigad till en lönesubvention”.¹³ Deras ”djupintervjuer” med ett mindre antal arbetsgivare pekade dock på att de som använder anställningsstöd ofta är socialt ansvarstagande.

Problem med subventionerade anställningar

Ett huvudmål med vår enkät var att identifiera faktorer som avhåller företagen från att göra anställningar med stöd. Det skedde genom att ställa likartade frågor till både dem som använt anställningsstöd och dem som inte gjort det.

Tabell 7.5 redovisar svaren på en fråga som ställdes för att ”grovsortera” de företag som inte använt anställningsstöd. I de flesta fall berodde det på att man inte sett något behov av att anställa vare sig med eller utan stöd. Men en anmärkningsvärt stor andel, cirka 23 procent, uppgav att de inte ”kände till möjligheten”. Behrenz med flera (2015) fann en liknande siffra, även om den inte direkt kan jämföras med vår eftersom svarsalternativen var andra.¹⁴ Statskontoret (2011) fann i sin enkät att 21 procent av de tillfrågade arbetsgivarna ”inte alls” kände till anställningsstöden. Sammantaget finns det därför starka belägg för att otillräcklig kunskap om anställningsstöden innebär att många arbetsgivare inte utnyttjar dem.¹⁵

Tabell 7.5 Skäl till att anställningsstöd inte utnyttjats, procent

	Svarsandel
Inget behov av att anställa eller nyanställa vare sig med eller utan anställningsstöd	51,0
Inte känt till möjligheten	22,6
Annat skäl	26,3
Ej svar	0,1

¹³ I deras studie svarade 48 procent att lönesubventionens omfattning i pengar var ”ganska avgörande” och 38 procent att den var ”helt avgörande” för beslutet att anställa med stöd. 36 procent uppgav att det var ”ganska avgörande” och 26 procent att det var ”helt avgörande” att man ville stödja någon som var berättigad till en subvention.

¹⁴ Enligt deras Tabell 4.5 uppgav 20 procent av arbetsgivarna att det viktigaste skälet till att de inte utnyttjat anställningsstöd var att de inte kände till möjligheten. I studien fanns emellertid inte svarsalternativet att man saknade behov av att anställa. Övriga svarsalternativ hänförde sig till olika problem med en subventionerad anställning.

¹⁵ Enligt vår regressionsanalys ökar en större andel utrikes födda i företaget sannolikheten för att man inte känner till möjligheten att få anställningsstöd.

Tabell 7.6 Eventuella problem i de företag som anställt med stöd, procent

	Svarsandel
Alltför arbetskrävande kontakter med myndigheterna	11,7
Inte tillräckligt stort anställningsstöd	16,0
För kort tid med anställningsstöd	15,0
Den anställda har inte varit den typ av anställd som företaget behövde	11,6
Dynamiken på arbetsplatsen har påverkats negativt	4,7
Behov av handledning har varit ett problem	18,2
Administration av utbildning har varit besvärlig	1,0
Inget av påståendena stämmer med anställningen	8,3
Anställningen har inte orsakat några problem	45,1
Ej svar	0,6

Tabell 7.7 Skäl till att företaget inte använt anställningsstöd (endast företag som uppgett annat skäl i Tabell 7.5), procent

	Svarsandel
Vill av principiella skäl inte ansöka om bidrag	13,4
Kontakter med myndigheterna förväntas bli alltför arbetskrävande	23,8
Inte tillräckligt stort anställningsstöd	16,6
För kort tid med anställningsstöd	10,2
Tror inte att person som kan anställas med stöd är den typ av anställd som företaget behöver	59,8
Dynamiken på arbetsplatsen kan påverkas negativt	6,7
Behov av handledning kan förväntas bli ett problem	30,7
Administration av utbildning kan förväntas bli ett problem	15,8
Inget av ovanstående skäl har bidragit till att företaget inte anställt med stöd	20,1
Ej svar	0,3

Tabell 7.6 visar hur de företag som använt anställningsstöd svarat på frågor om problem som anställningen kan ha medfört. Tabell 7.7 ger svar på likartade frågor om potentiella problem till de företag som inte använt anställningsstöd (och i Tabell 7.5 uppgett annat skäl till det än att de inte haft behov att anställa eller inte känt till möjligheten) om skälen till det.

Så många som 45 procent av de företag som anställt med stöd har inte upplevt några problem. Hela 60 procent av de företag som inte har anställt har uppgett att de inte tror att en person som kan anställas med stöd är den typ av anställd som företaget behöver. För nära 50 procent är detta dessutom det viktigaste skälet till

att man inte använt anställningsstöd.¹⁶ En icke obetydlig andel av företagen som inte använt anställningsstöd – cirka 13 procent – svarar också att de inte vill göra det av principiella skäl.

Det problem som flest företag av dem som anställt (cirka 18 procent) pekar ut är behovet av handledning.¹⁷ Men nästan lika många svarar också att anställningsstöden inte varit tillräckligt stora och att de inte utgått under tillräckligt lång tid. Enligt våra regressioner är företag som anställt med särskilt anställningsstöd mer benägna än andra att uppges handledningsbehov och stödets storlek som problem. Företag med YA-anställningar uppger oftare än företag med andra stödanställningar administration av utbildning som ett problem.

Anmärkningsvärt få företag av dem som använt stöd uppger att kontakterna med myndigheterna har varit alltför arbetskrävande (bara cirka 12 procent;). Bedömningen av myndighetskontakterna skiljer sig kraftigt åt mellan de företag som anställt med stöd och dem som inte gjort det. Av de senare tror nästan en fjärdedel att myndighetskontakterna skulle bli alltför arbetskrävande. Det tyder på att många företag kan ha en felaktig uppfattning på denna punkt (givet att inte de företag som använt stöden är särskilt lämpade att hantera myndighetskontakter, vilket är svårt att tro).

Om man jämför Tabellerna 7.6 och 7.7, ser man att företagen som inte anställt med stöd på nästan alla punkter har en mer negativ bild av problem än företagen som anställt. Det gäller inte bara myndighetskontakter utan också sannolikhet att hitta lämplig personal bland stödberättigade, behov av handledning, svårigheter att administrera utbildning och negativa effekter på dynamiken på arbetsplatsen. En förklaring kan förstås vara att de företag som inte anställt just avstått därför att deras förutsättningar att dra nytta av stödanställningar varit sämre än för de företag som anställt (till exempel därför att arbetsuppgifterna är mer krävande). Men det kan också vara fråga om felbedömningar. För detta talar att attitydskilnaderna mellan de företag som anställt och dem som inte gjort det är statistiskt säkerställda i regressioner där vi kontrollerat för alla de företagskaraktäristika som vi har information om (andel tidigare anställda som är utrikes födda, personalens utbildning, region, bransch, vd:s eller motsvarandes kön och företags storlek).¹⁸

¹⁶ Detta framgick av svaren på en fråga som inte rapporteras här.

¹⁷ Enligt våra kompletterande regressioner är sannolikheten för att detta ska ha varit ett problem signifikant högre om den anställda är nyanländ.

¹⁸ En punkt avviker emellertid från den beskrivna bilden i Tabellerna 7.6 och 7.7. Andelen som svarat att anställningsstöden är för kortvariga är mindre för företagen som inte anställt än för dem som anställt. I en regression där vi kontrollerat för observerbara företagskaraktäristika är skillnaden statistiskt signifikant.

Tabell 7.8 Eventuella problem med dynamiken på arbetsplatsen i de företag som anställt med stöd, procent

	Svarsandel
Låg produktivitet hos den anställda med stöd skapade irritation hos andra anställda	16,5
Låg produktivitet hos den anställda med stöd sänkte produktiviteten även för andra på arbetsplatsen	8,9
Subventionerade anställningar gör arbetsplatsen mindre attraktiv vid reguljära rekryteringar	1,2
Den anställda med stöd passade socialt inte in i "gänget"	7,5
Annat	4,9
Anställningen har inte medfört några problem med dynamiken på arbetsplatsen	70,2
Ej svar	1,3

Tabell 7.9 Eventuella förväntade problem med dynamiken på arbetsplatsen i de företag som inte anställt med stöd (endast företag som uppgett annat skäl i Tabell 7.5, procent)

	Svarsandel
Låg produktivitet hos den anställda med stöd skulle skapa irritation hos andra anställda	19,8
Låg produktivitet hos den anställda med stöd skulle sänka produktiviteten även för andra på arbetsplatsen	16,3
Subventionerade anställningar skulle göra arbetsplatsen mindre attraktiv vid reguljära rekryteringar	7,6
Den anställda med stöd skulle inte passa socialt in i "gänget"	6,4
Annat	7,4
Tror inte att anställningen skulle medföra några problem med dynamiken på arbetsplatsen	59,3
Ej svar	2,1

Tabellerna 7.8 och 7.9 redovisar svaren på frågor om dynamiken på arbetsplatsen vid subventionerade anställningar. Återigen gör de företag som inte använt stöd mer negativa bedömningar än de företag som gjort det. 70 procent av företagen som använt stöd uppgav att det inte uppstått några problem med dynamiken, medan bara 60 procent av företagen som inte gjort det har förväntningar om att det inte ska uppstå sådana problem. Det är bara en liten skillnad mellan andelen av företagen som anställt och andelen av företagen som inte anställt när det gäller bedömningen att låg produktivitet hos en subventionerad anställd kan skapa irritation hos andra anställda (cirka 17 mot cirka 20 procent). Däremot är andelen av de företag som inte anställt som tror att en subventionerad anställning kommer att sänka produktiviteten för övriga anställda betydligt större än andelen som uppger

Tabell 7.10 Integrationsproblem när invandrare anställts med stöd, procent

	Svarsandel
Otillräckliga språkkunskaper	52,6
Otillräckliga kunskaper om normer i svenskt arbetsliv	17,4
Otillräckliga yrkeskunskaper	16,1
Annat	8,9
Inga integrationsproblem	31,9
Ej svar	0,1

Tabell 7.11 Förväntade integrationsproblem om invandrare skulle anställas med stöd i företag som inte gjort det (endast företag som uppgett annat skäl i Tabell 7.5), procent

	Svarsandel
Otillräckliga språkkunskaper	61,9
Otillräckliga kunskaper om normer i svenskt arbetsliv	27,4
Otillräcklig yrkeskunskap	40,1
Annat	6,9
Inga integrationsproblem	24,0
Ej svar	0,3

att detta har hänt bland de företag som anställt (16 mot 9 procent). Samtliga beskrivna skillnader är statistiskt säkerställda även när vi kontrollerar för observerbara företagsegenskaper. Detta kan tyda på att företag som inte haft anställda med stöd överskattar riskerna för den övriga personalens produktivitet. Rädsla för att subventionerade anställningar ska göra arbetsplatsen mindre attraktiv vid reguljära rekryteringar tycks inte vara av någon större betydelse för vare sig företag som använt eller företag som inte använt anställningsstöd (även om fler av företagen som inte anställt ser detta som ett problem). Regressioner i anslutning till Tabell 7.8 visar att egenskapen långtidsarbetslös anses förenad med större problem med dynamiken än andra egenskaper hos de anställda med stöd (nyanländ, tidigare anländ och ungdom). Generellt tycks stora företag uppfatta problem med den sociala dynamiken som mindre viktiga än mindre företag.

Vi frågade också särskilt om problem som uppstått eller kan uppstå vid anställning av utrikes födda. Svaren redovisas i Tabellerna 7.10 och 7.11. Återigen är bedömningarna avsevärt mer negativa i de företag som inte anställt än i de företag som anställt. Även dessa attitydskillnader kvarstår när vi i regressioner kontrollerar för observerbara företagskarakteristika. Av tabellerna framgår att otillräckliga språkkunskaper uppfattas som ett mycket större problem än otillräckliga kunskaper

per om normer i svenskt arbetsliv eller otillräckliga yrkeskunskaper.¹⁹ Behrenz med flera (2015) fann detsamma. I vår enkät ser dock en betydligt större andel otillräckliga yrkeskunskaper som ett problem bland de företag som inte anställt än bland dem som anställt (cirka 40 procent mot cirka 16 procent), medan däremot skillnaden i bedömningen av kunskaper om normer i arbetslivet är mindre men fortfarande betydande. Våra resultat ger stöd för att utbildningsinsatser för invandrare främst bör fokusera på kunskaper i svenska språket snarare än på yrkeskunskaper.

Effekter av tidigare subventionerade anställningar

Behrenz med flera (2015) fann en positiv samvariation mellan nya anställningar med stöd och tidigare sådana. Men tolkningen är oklar. Det kan spegla att erfarenheterna av tidigare subventionerade anställningar är så positiva att de ökar sannolikheten för nya. Men det är också möjligt att anställningar med stöd fungerar bättre för vissa arbetsgivare än andra och att dessa därför generellt gör fler sådana anställningar (både nu och tidigare).

Enligt vår enkät har anställningar med stöd bedömts ha positiva effekter på företaget i cirka 70 procent av fallen. Liknande resultat framkom i studien av Behrenz med flera: enligt den hade anställningen fungerat ”mycket bra” i 53 procent och ”ganska bra” i 41 procent av fallen. Enligt vår kompletterande regressionsanalys tycks egenskapen långtidsarbetslös vara förenad med mer negativa bedömningar än andra egenskaper, medan egenskapen nyanländ är förenad med mer positiva bedömningar. Bedömningarna av effekterna var också mer positiva i företag med större andel anställda med högst grundskoleutbildning. De minst positiva bedömningarna gjordes av företag i byggsektorn, de mest positiva i finans- och försäkringsverksamhet.

Vi frågade också de företag som anställt med stöd om hur detta påverkat deras benägenhet att göra sådana anställningar i framtiden. Enligt Tabell 7.12 ökade benägenheten att anställa i cirka 45 procent av fallen, medan den minskade i bara 10 procent. Det tyder på att det verkligen finns ett orsakssamband mellan tidigare anställningar med stöd och en positiv attityd till sådana anställningar. Om man kan få företag att göra en första anställning med lönekostnadssubvention, så ökar i så fall sannolikheten för att de ska göra det också i framtiden. Enligt vår kompletterande regressionsanalys ökade benägenheten att anställa med stöd i framtiden signifikant mer i företag med en stor andel anställda med högst grundskoleutbildning och i företag där den anställda med stöd var nyanländ eller ungdom. Benägenheten

¹⁹ Detta framgick av svaren på en fråga som inte rapporteras här.

Tabell 7.12 Effekten av tidigare anställningar med stöd på benägenheten att anställa med stöd i framtiden, procent

	Svarsandel
Mycket mer benägen	11,0
Mer benägen	34,4
Inte mer benägen än tidigare	39,4
Mindre benägen	6,1
Mycket mindre benägen	3,7
Vet ej/ej svar	5,4

Tabell 7.13 Förändringar som skulle kunna få företag som tidigare använt anställningsstöd att göra det i större omfattning framöver, procent

	Svarsandel
Större anställningsstöd	38,7
Lägre bruttolön	15,2
Anställningsstöd under längre tid	45,5
Mindre arbetskrävande kontakter med myndigheter	15,7
Större möjligheter till provperiod före avtal om anställning med stöd	30,7
Bemanningsföretag tar arbetsgivaransvaret	4,1
Arbetsförmedlingen tar arbetsgivaransvaret	21,1
Inga krav på ansvar för utbildning/handledning	3,9
Handledningsstöd	15,9
Annat	9,2
Ej svar	3,3

ökade också mer om företaget hade manlig än kvinnlig chef. Detta är intressant eftersom ett mönster i hela enkätstudien var att manliga chefer är mer negativa till stödanställningar än kvinnliga chefer. Men enligt våra resultat är således männen också mer benägna att ändra uppfattning efter en stödanställning. De branscher där benägenheten att anställa med stöd ökade mest efter en tidigare anställning var informations- och kommunikationsverksamhet; finans- och försäkringsverksamhet; kultur, nöje och fritid; hotell- och restaurangverksamhet samt annan serviceverksamhet. Benägenheten ökade minst i byggbranschen. Enligt regressionerna påverkades benägenheten att anställa med stöd positivt om den stödanställda var nyanländ eller ungdom. Däremot hade anställningar genom instegsjobb och särskilt anställningsstöd en negativ påverkan på förändringarna i benägenheten att anställa med stöd jämfört med anställningar genom nystartsjobb.

Tabell 7.14 Förändringar som skulle kunna få företag som inte tidigare använt anställningsstöd att göra det framöver (endast företag som uppgett annat skäl i Tabell 7.5), procent

	Svarsandel
Större anställningsstöd	17,7
Lägre bruttolön	12,2
Anställningsstöd under längre tid	20,2
Mindre arbetskrävande kontakter med myndigheter	22,5
Större möjligheter till provperiod före avtal om anställning med stöd	32,7
Bemanningsföretag tar arbetsgivaransvaret	11,0
Arbetsförmedlingen tar arbetsgivaransvaret	22,9
Inga krav på ansvar för utbildning/handledning	9,8
Handledningsstöd	12,7
Annat	27,4
Ej svar	10,3

Vad kan få företagen att göra subventionerade anställningar i framtiden?

Slutligen frågade vi också om vad som kan göra det mer attraktivt med subventionerade anställningar i framtiden. Företagen som använt anställningsstöd tillfrågades om vad som skulle kunna få dem att göra det i större omfattning framöver. Företagen som inte anställt med stöd fick i stället svara på frågan vad som skulle kunna få dem att göra det i framtiden. Svaren redovisas i Tabellerna 7.13 och 7.14.

Den förändring som skulle få flest företag av dem som redan använt anställningsstöd att göra det mer i framtiden är stöd under längre tid (cirka 45 procent) och större stöd (cirka 39 procent). Sådana förändringar är av mindre betydelse för de företag som inte tidigare anställt med stöd (cirka 20 procent). Den förändring som skulle påverka flest av de företag som inte tidigare gjort subventionerade anställningar är större möjligheter till en provperiod före avtal om anställning med stöd: cirka 33 procent. Detta skulle även få företag som tidigare anställt med stöd att göra det i större omfattning: cirka 31 procent. Samtliga dessa resultat liknar dem i Behrenz med flera (2015).

Båda grupperna av företag skulle bli mer benägna att göra subventionerade anställningar om Arbetsförmedlingen tog arbetsgivaransvaret (drygt 20 procent). 11 procent av företagen som inte tidigare anställt med stöd kan tänka sig att göra det om arbetsgivaransvaret tas av bemanningsföretag, medan denna andel är signifikant lägre och bara runt 4 procent för de företag som tidigare använt anställningsstöd. Mot bakgrund av den kritik för dåliga arbetsgivarkontakter som Arbetsförmedlingen ofta fått är siffrorna för bemanningsföretagen förvånansvärt låga. Våra kompletterande regressioner visar dock att sannolikheten för att ett företag som tidigare anställt *långtidsarbetslösa* med stöd ska göra framtida stödanställningar ökar om arbetsgivaransvaret tas av bemanningsföretag.

Mindre arbetskrävande kontakter med myndigheterna skulle göra cirka 23 procent av företagen som inte tidigare anställt med stöd mer benägna att göra det mot cirka 16 procent av dem som tidigare gjort det. Inga krav på handledning/utbildning och handledningsstöd skulle tillsammans göra cirka 20 procent av företagen i båda grupperna mer benägna att använda anställningsstöd i framtiden. Fördelningen mellan de två faktorerna skiljer sig emellertid åt: för företagen som använt anställningsstöd är det betydligt viktigare med handledningsstöd än med minskade krav på handledning/utbildning, medan skillnaden mellan de båda faktorerna är mindre för de företag som inte använt anställningsstöd tidigare. Trots att anställningsstöden är mycket generösa uppger en icke obetydlig andel i båda grupperna (15 respektive 12 procent) att lägre bruttolöner skulle göra dem mer benägna att anställa med stöd.

Företag som anställt nyanlända efterfrågar oftare handledningsstöd, medan företag som anställt tidigare anlända utrikes födda oftare efterlyser anställningsstöd under längre tid samt möjligheter till en provperiod före en stödanställning.

7.3 Sammanfattning

Resultaten av vår enkätundersökning kan sammanfattas på följande sätt:

- ◆ Vi finner förhållandevis små dödvikts- och substitutionseffekter. Cirka 55 procent av de företag som använt anställningsstöd uppger att de anställt personer som de inte annars skulle ha gjort. Detta är dock troligen en överskattning.
- ◆ Mer än två tredjedelar av företagen som gjort subventionerade anställningar uppger att de velat ta ett socialt ansvar. Det är möjligt att företagen överdriver sina altruistiska motiv. Men siffran är ändå så hög att den kan utgöra ett argument för att i första hand försöka motivera företag att göra subventionerade anställningar av sociala skäl.
- ◆ Det vanligaste skälet till att företag inte anställt med stöd är att de inte tror att stödberättigade har efterfrågad kompetens.
- ◆ Förvånansvärt många företag som inte anställt med subventioner – cirka 23 procent – uppger att de inte känt till möjligheten. Det finns skäl att tro på siffran, eftersom även andra enkätstudier fått liknande resultat. Det utgör ett starkt argument för mer informationsinsatser och kanske också för en förenkling av stöden så att de blir lättare att informera om.
- ◆ Anmärkningsvärt få av företagen som använt anställningsstöd – bara cirka 12 procent – tycker att myndighetskontakterna varit alltför krävande. Det ska jämföras med att nästan en fjärdedel av de företag som inte använt stöd *tror* att

kontakterna ska kräva alltför mycket arbete. Även här skulle förbättrad information kunna öka benägenheten att anställa med stöd.

- ♦ Företagen som inte gjort subventionerade anställningar har på nästan alla punkter mer negativa bedömningar än företagen som gjort sådana anställningar. Det är svårt att veta om det beror på självselektion, alltså att de företag där subventionerade anställningar fungerat bäst har gjort sådana, eller om det är fråga om felbedömningar från de företag som inte utnyttjat anställningsstöd. För den senare tolkningen talar att företag som använt anställningsstöd i allmänhet har blivit mer benägna att göra det också i framtiden liksom att skillnaderna i attityder kvarstår även när vi kontrollerar för observerbara företagskaraktistika. En möjlig slutsats är att det gäller att få företag att anställa med stöd en första gång, till exempel genom en brett upplagd kampanj att i nuvarande unika läge efter en stor flyktinginvandring göra en ”engångsinsats”. Den kan sedan leda till en mer positiv framtida inställning till sådana anställningar från företagets sida.
- ♦ Såväl faktiska som befarade språkproblem tycks vara det främsta hindret för anställning av invandrare, betydligt viktigare än bristande yrkeskunskaper eller otillräckliga kunskaper om normerna på svensk arbetsmarknad. Det är ett starkt argument för att utbildningsinsatser främst bör fokusera på språkträning.
- ♦ Den viktigaste faktorn för att få företag som inte använt anställningsstöd att göra det är enligt enkäten möjligheter till en provperiod innan avtal ingås om en ”normal” anställning med stöd. Även de företag som anställt med stöd tycker att detta är viktigt. Det är därför viktigt att sådana möjligheter införs, till exempel genom ett tvåstegsförfarande av den typ som föreslagits av Behrenz med flera (2015): med en inledande provperiod innan en längre anställning med stöd görs. De företag som redan tidigare anställt med stöd uppger att de skulle göra det i större omfattning om stöden var större och utgick under längre tid. Det senare tyder eventuellt på att permanent låg produktivitet hos anställda ur svaga grupper är ett problem (som temporära anställningsstöd inte kan kompensera för). Stödets nivå och längd var emellertid av mindre betydelse för de företag som inte gjort sådana anställningar tidigare.
- ♦ Avlastning av arbetsgivaransvaret vid anställningar med stöd till Arbetsförmedlingen (alternativt bemanningsföretag eller andra ”matchningsaktörer”²⁰) skulle också göra företagen mer benägna att använda stödberättigad arbetskraft.

²⁰ Se till exempel Arbetsmarknadsdepartementet (2015).

Referenser

- Arbetsförmedlingen (2016), Budgetunderlag 2017-2019, Stockholm.
- Arbetsmarknadsdepartementet (2015), Matchningsanställningen - nya vägar till jobb, A 2014:D, Stockholm.
- Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016), *Dags för större lönespridning?*, Stockholm.
- Behrenz, L., Delander, L., Frödin, O., Matthieu, C., Månsson, J. och Ottosson, M. (2015), Arbetsgivares perspektiv på subventionerade anställningar – En kartläggning, Rapport 2015:17, Labour Market and Discrimination Studies Centre, Linnéuniversitetet.
- Björklund, M. (2016), ”Experter dömer ut myriad av jobbstöd”, *Dagens Nyheter*, 17 oktober.
- Calmfors, L., Forslund, A. och Hemström, M. (2002), Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitiken sysselsättningseffekter?, Rapport 2002:8, IFAU.
- Calmfors, L. (2016), ”Migration, sysselsättning och löner – hur ska vi ta itu med arbetsmarknadens tudelning?”, i Eklund, J. (red.), *Immigration, ekonomisk integration och entreprenörskap – Swedish Economic Forum Report*, Entreprenörskapsforum.
- Demoskop (2016), Metodbeskrivning: Undersökning om subventionerade arbetsformer, 30 september.
- Konjunkturinstitutet (2016), Yrkesintroduktionsanställningar – Slutrapport om effekter på sysselsättning och lönebildning, Stockholm.
- Lundborg, P. och Skedinger, P. (2016), “Employer Attitudes Towards Refugee Immigrants: Findings from a Swedish Survey”, *International Labour Review* 155.
- Riksrevisionen (2006), Anställningsstöd, Rapport 2006:28.
- Riksrevisionen (2013), Ett steg in och en ny start– hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?, Rapport 2013:17.
- Statskontoret (2011), Subventionerade anställningar: en kartläggning, Rapport 2011:34.
- Statskontoret (2016), Utvärdering av stöd för yrkesintroduktionsanställningar: Slutrapport, Stockholm.

